



**ANA FILIPA DE SÁ  
OLIVEIRA GALA**

**FUNDOS DE GARANTIA AMBIENTAL:  
O CASO PARTICULAR DO FUNDO DE  
INTERVENÇÃO AMBIENTAL**



**Universidade de Aveiro**  
**Ano 2009**

Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e  
Políticas

**ANA FILIPA DE SÁ  
OLIVEIRA GALA**

**FUNDOS DE GARANTIA AMBIENTAL:  
O CASO PARTICULAR DO FUNDO DE  
INTERVENÇÃO AMBIENTAL**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão e Políticas Ambientais, realizada sob a orientação científica do Doutor Manuel Lopes Porto, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e sob a co-orientação da Mestre Maria Alexandra de Sousa Aragão, Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

## **O júri**

### **Presidente**

Doutor Artur da Rosa Pires  
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

### **Vogais**

Doutor Manuel Carlos Lopes Porto  
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (orientador)

Doutor Rui Jorge Fernandes Ferreira dos Santos  
Professor Associado da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa

Doutora Maria Alexandra Sousa Aragão  
Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (co-orientadora)

## **agradecimentos**

Dedico este trabalho à minha família que me vem presenteando com o dom da vida que me impulsiona a perseguir sonhos e a prazenteiramente desfrutar a sua realização.

Dedico-o também à “causa ambiental” que vem proporcionando o meu crescimento pessoal, espiritual e profissional, pintando de verde o futuro que hoje começa.

Gostaria ainda de agradecer ao Professor Manuel Porto, meu orientador que, desde cedo, aplaudiu o projecto e me deu força para colocá-lo no papel.

À Doutora Alexandra Aragão, que me acompanhou nesta longa caminhada com a sua extraordinária capacidade de acolher as ideias e impulsionar o autor ao seu contínuo desenvolvimento.

Ao Professor Serrano Pinto e à sua equipa, pela total disponibilidade e auxílio na condução administrativa deste trabalho.

À minha amiga Madalena Requixa, cuja amizade e profissionalismo dedicados, constituíram um pilar indispensável à elaboração deste trabalho.

A todos os meus amigos, pelo seu saber ser e saber estar, particularmente durante a execução deste trabalho.

## palavras-chave

Direito do Ambiente, Desenvolvimento Sustentável, Protecção Ambiental, Contra-Ordenações Ambientais, Fundo de Intervenção Ambiental, Compras Públicas Ecológicas

## resumo

O presente estudo versa sobre o Fundo de Garantia Ambiental (FIA), e sobre a procura de uma nova forma de aumentar as suas receitas, contribuindo, simultaneamente, para a promoção e protecção do ambiente.

É nosso objectivo demonstrar a importância de que este instituto se reveste no universo dos instrumentos existentes no nosso Ordenamento Jurídico e que actuam como garantes ambientais; mormente, pelos tão nobres propósitos e finalidades de que o mesmo está investido, *maxime*, recuperação de passivos ambientais, ressarcimento de danos ambientais caso o responsável não seja identificado, ou quando, embora identificado, se revele demasiado onerosa a morosidade imposta ao particular que decorreria do ressarcimento pelo responsável.

Iniciaremos o nosso trabalho por uma introdução do tema Ambiente, de seguida será efectuada uma pequena referência às preocupações que sobre o mesmo recaem, bem como uma breve análise do direito do ambiente, enquanto um ramo transversal.

Na segunda parte, procedemos à análise dos diversos regimes jurídicos garantísticos da tutela ambiental: a Responsabilidade Civil Ambiental, a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, o Fundo de Intervenção Ambiental (FIA), o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, e o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos; por fim, é efectuada uma análise direccionada apenas às aquisições ecológicas.

A terceira parte do trabalho, iniciando por analisar o financiamento da protecção ambiental, procede depois a uma análise do caso particular do FIA e do lançamento de uma nova proposta para, dentro da previsão legal, podermos aumentar as receitas do FIA.

Após a análise do quadro legislativo português, o presente trabalho conclui pela certeza da mais-valia que instrumentos como o Fia representam para a sociedade em geral, na medida em que protegem e promovem o ambiente, e com uma proposta de valorização do papel do FIA, nomeadamente pelo reforço financeiro do Fundo.

**keywords**

Environmental Law, Sustainable Development, Environmental Protection, Environmental Infractions, Environmental Intervention Fund, Green Public Procurement

**abstract**

The present study deals with the Environmental Intervention Fund (FIA), and the search for a new way to raise revenues, while contributing to the promotion and protection of the environment.

Our aim is to demonstrate the importance of this institute within the universe of available instruments in our Legal System and acting as a guarantee of the environment, especially by such noble aims and purposes of which it is invested, like the recovery of environmental liabilities, compensation for environmental damage if the person is not identified, or when, even if identified, will prove too costly the delays imposed on the individual which would arise from compensation by the person.

We will start our work by an introduction of the Environmental theme, then there will be a small reference to concerns about the Environment as well as a brief analysis of environmental law, while a transversal science.

The second part analyzes the protective nature of legal frameworks of environmental protection: environmental liability, the Framework Law of environmental offenses, the Environmental Intervention Fund (FIA), the Fund for the Conservation of Nature and Biodiversity and Protection Fund Resources and finally, it undertake a review focused only on green purchasing.

The third part of the work, starting by examining the financing of environmental protection, proceeds to a review of the particular case of the FIA and the presentation of a new proposal to increase income for the FIA, within the legal framework.

After examining the Portuguese legal framework, this paper concludes that instruments like the FIA are valuable to society in general, because they protect and promote the environment, witch is overvalued by the proposal for enhancing the role of the FIA, particularly by the financial strengthening of the Fund.

# ÍNDICE

- Abreviaturas.....	9
- Introdução.....	11
- Parte I.....	13
- Capítulo I.....	13
As Preocupações Ambientais	
- Capítulo II.....	21
Direito e Ambiente – Breve Análise	
- Parte II.....	27
- Capítulo I.....	27
Alguns Instrumentos Jurídicos de Protecção Ambiental	
1. A Responsabilidade Civil Ambiental.....	29
2. As Contra-Ordenações Ambientais.....	55
3. O Fundo Ambiental Genérico: o Fundo de Intervenção Ambiental.....	74
4. Os dois Fundos Ambientais Específicos: O Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade e o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos.....	82
5. As Aquisições Públicas Ambientais.....	91
- Parte III.....	103
- Capítulo I.....	103
Financiamentos para a Protecção Ambiental	

1. Instrumentos Normativos.....	108
2. Instrumentos Económicos.....	111
3. Outros Instrumentos Económicos: os Fundos Ambientais....	115
- Capítulo II.....	125
O Caso Particular do FIA	
- Capítulo III.....	137
Aumentar as Receitas do FIA	
- Conclusão.....	145
Anexo I.....	149
Bibliografia.....	153



# Abreviaturas

ARH – Administração da Região Hidrográfica

CE – Comunidade Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CCP – Código dos Contratos Públicos

CRP – Constituição da República Portuguesa

FCNB – Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade

FIA – Fundo de Intervenção Ambiental

FPRH – Fundo de Protecção de Recursos Hídricos

ICNB, IP – Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade,  
Instituto Público

IGAOT – Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território

INAG – Instituto da Água

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PPP – Princípio do Poluidor Pagador

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RFCN – Rede Fundamental de Conservação da Natureza

RGCO – Regime Geral das Contra-Ordenações

SNAC – Sistema nacional de Áreas Classificadas

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

# INTRODUÇÃO

É nosso objectivo com este trabalho, para além de um alerta para a degradação do ambiente e a necessidade premente da sua protecção pelo direito, estabelecer ainda um novo instrumento jurídico que permitirá uma interacção ambiental entre os sujeitos públicos e privados que são peões no mercado da globalização, sendo ainda reveladora do reforço da *pública vontade ambiental*.

A interiorização da necessidade de actuar em prol do Ambiente, e a assunção de tais deveres por parte de todos aqueles que com o mesmo interagem, e, conseqüentemente, a sua transformação em normas jurídicas, é hoje um desígnio inadiável.

Quanto maior for o número de sujeitos que exerçam tais práticas, mais conhecidas e desejadas as mesmas se tornarão para aqueles que ainda não iniciaram tal percurso; ou que, tendo-o feito, o assumiram de forma tímida, pondo em prática comportamentos idênticos por imitação.

Desta forma, a subscrição de um novo modelo de protecção ambiental, que proporcionará às entidades públicas com competências ambientais sancionatórias um acréscimo de receitas de forma proporcional às aquisições ecológicas efectuadas, apresentar-se-á também como critério de satisfação da prestação ambiental de entes públicos, mensurável e valorizável pelos cidadãos.

Destarte, devemos todos assumir o controlo, e actuar conjuntamente, para que as gerações futuras tenham asseguradas, se não melhores, pelo menos as mesmas condições ambientais de que hoje desfrutamos, gozando assim de um ambiente sadio e ecologicamente protegido e promovido pela sociedade actual que além

deste legado, deixará também a *volitas* de não permitir que assim não seja.

E, porque muitas vezes a mudança de comportamento em determinado sentido, apenas é alcançada por imposição, é precisamente através da criação de normas legais que imponham tal comportamento que se dará início ao desafio jurídico-ambiental que aqui propomos – o qual, nessa medida, inicia com uma proposta de alteração legislativa.

# PARTE I

## CAPÍTULO I

### As preocupações ambientais

Os problemas ambientais<sup>1</sup> com que nos deparamos hoje já não são problemas localizados ou impactes localizados. O nível de agressão ganhou já uma dimensão universal e afecta toda a vida na terra, devendo ser caracterizado como um problema ambiental estratégico.

Numa fase inicial os problemas eram localizados, podiam verificar-se prejuízos individuais, mas não eram sentidas implicações mais vastas; motivos pelos quais, a natureza era tida como abundante e regenerável, não podendo a perpetuidade dos recursos ser posta em causa pelas acções do homem.<sup>2</sup>

Estando o Ambiente intimamente ligado à questão económica, importa relembrar as palavras de António de Sousa Franco<sup>3</sup>: *“A ultrapassagem das visões economicistas leva assim a falar de um desenvolvimento sustentável, expressão que revela que, para o desenvolvimento gerar qualidade de vida e não só qualidade de bens, para o desenvolvimento criar condições de médio e longo prazo para o bem-estar da humanidade (...), ele tem de ser concebido integrando, de*

---

<sup>1</sup> Nos termos da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/1987, de 7 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 224-A/1996, de 26 de Novembro e pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro), Ambiente “... é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem.”

<sup>2</sup> Manuel Carlos Lopes Porto: “Teoria de Integração e Políticas Comunitárias Face aos Desafios da Globalização”, 4ª. Edição, Almedina, p. 399.

<sup>3</sup> “Ambiente e Desenvolvimento – Enquadramento e Fundamento do Direito do Ambiente”, Direito do Ambiente, INA, Oeiras, 1994, pp. 70-71.

*forma multidimensional, o homem, no seu conjunto, e a sua biosfera; a economia, a ecologia e a sociedade”.*

A Comissão Bruntland, ao referir-se ao *desenvolvimento sustentável*, define-o como “... *um processo de mudança através do qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, as mudanças tecnológicas e institucionais se encontram de harmonia e reforçam o potencial actual e futuro de satisfação das necessidades dos homens.*”<sup>4</sup>

As preocupações que nos últimos dois séculos estiveram fundamentalmente presentes no âmbito político foram duas: a preocupação económica e a preocupação social. A primeira, incluindo o conjunto de interesses e técnicas de gestão dos recursos económicos e dos fluxos financeiros que devem ser considerados na formulação e implementação de programas de actividade; e a segunda, revelando o impacto e as consequências das decisões governativas sobre a sociedade e as suas componentes (aceitabilidade da decisão e efeitos concretos das decisões sobre as dinâmicas sociais).

Sensivelmente a partir do último quartel do século passado foi introduzido um novo elemento: uma nova preocupação que, em pouco tempo, se tornou pelo menos tão importante quanto aquelas a que nos referimos supra – a preocupação com o Ambiente.

No ano de 1990, na cena política internacional, os países de OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) tomaram consciência da necessidade urgente de orientar a economia mundial, e particularmente a daqueles países (30)<sup>5</sup>, para um desenvolvimento sustentável.

---

<sup>4</sup> *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, Montreal, 1988.

<sup>5</sup> São eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos da América, Eslováquia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polónia, Portugal, República da Coreia, República Checa, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia.

Esta viragem de paradigma, interrompeu não só o debate cultural, como também o político, pois tendo como mote o estado do ambiente, entendido como situação do conjunto de problemas que derivam da relação entre o homem e a natureza, e do modo como os enfrentar e resolver, a ecologia é hoje um tema central de debate.

Foi assim que a preocupação ambiental começou a ser interiorizada pela opinião pública e a ser considerada por parte de alguns políticos como um problema que requer uma solução, ou, em relação ao qual, pelo menos, deveriam dar sinais de interesse e actividade.

De facto, podemos constatar que a preocupação pelo ambiente está hoje espelhada na maior parte dos programas políticos, e de muitas organizações internacionais.

Ninguém questiona que o meio ambiente pode sofrer numerosos tipos de atentados. A contaminação da água, do solo, da atmosfera é unanimemente considerada como um dos maiores problemas com que se depara a humanidade; em todos os países, e a todos os níveis, observamos um crescendo de preocupação perante estas contínuas agressões ao ambiente.

No entanto, existem determinados fenómenos de contaminação que não têm na sua origem uma causa única, mas resultam da combinação de vários factores; fala-se de uma *contaminação por sinergia*, cuja característica essencial é, precisamente, a de ser provocada por factores múltiplos e diversos, frequentemente de difícil determinação e isolamento.<sup>6</sup>

Hoje, podemos afirmar que, desde a configuração da sociedade industrial, a maior vítima de agressão por parte do homem sempre foi o ambiente. A natureza tem vindo a sofrer com a exploração dos seus

recursos até à exaustão e com tomadas de decisões que importam sempre uma diminuição da capacidade de resistência da biota.

O progresso da técnica industrial aumentou o bem-estar do homem, mas em simultâneo e inicialmente, tais progressos foram determinantes para uma maior degradação da natureza; sendo que hoje, o avanço tecnológico e a aplicação da melhor técnica disponível (MTD), se tornaram importantes aliados na protecção do ambiente.

Apesar destes recentes aliados, cada vez mais o planeta é severamente maltratado, começando a demonstrar sinais de fadiga, arriscando-se, desta forma, a sucumbir aos maus tratamentos a que o homem o sujeita, de uma forma que já se tornou mundial, em virtude da extensão geográfica do capitalismo industrial, que atingiu uma dimensão planetária.

Produzir e consumir de modo diferente parece ser doravante uma obrigação, se o homem quiser continuar a viver nesta terra que se tornou um espaço produtivo unificado pela ecologia industrial.<sup>7</sup> Surge a consciência que vivemos uma era de transição.

Segundo *Ney de Barros Bello Filho*<sup>8</sup>, estaremos a viver um momento onde o caminho a seguir é o de retorno ao homem, onde o lugar a procurar reside dentro de nós mesmos. Será, portanto, na dimensão ética, na dimensão solidária, na perspectiva plural, que se poderão construir novos caminhos para a humanidade.

O potencial devastador sobre o ambiente das situações de risco faz com que se exija uma articulação global que permita a protecção da humanidade. Articulação que pode passar pela redefinição da participação popular, e pela adopção de novos conceitos do direito ao

---

<sup>6</sup> António Cabanillas Sánchez, *La reparación de los daños al medio ambiente: El significado jurídico del medio ambiente*.

<sup>7</sup> Bachelet, Michel – *A ingerência ecológica: direito ambiental em questão* – Instituto Piaget, 1997.

<sup>8</sup> In “Teoria do Direito e Ecologia: Aportamentos para um Direito Ambiental do Século XXI”. – *Lusíada: Revista de Ciência e de cultura* N.1-2 (2002) – pp. 541-568.

ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, que precisa de ser objecto de discussão actualizada sob a óptica do risco e da emancipação.

A busca passa, então, por encontrar na norma ética uma dimensão solidária para o agir humano; passa igualmente, por definir a relação homem-ambiente a partir de outras bases, que não as da globalização neo liberal e do utilitarismo.

Face ao exposto, não poderemos deixar de considerar que a solução para os problemas ambientais requer uma visão multidisciplinar.

São tantos os tentáculos do ambiente, que vemos o tema também já abordado pela Igreja Católica<sup>9</sup>, relacionando-se as políticas do ambiente e a Doutrina Social da Igreja, cujo carácter histórico a obriga a enfrentar as problemáticas sociais à medida que estas se apresentam no horizonte. Assim, o Ambiente é entendido como uma nova questão social.

Pese embora a existência de um risco induzido seja agora objecto de atenção de numerosos observadores (como Ulrich Beck, Antony Giddens ou Zigmunt Bauman), é assumida há muito a existência de riscos naturais; mas, o que os distingue do risco da nossa época, da nossa sociedade e da nossa relação com a natureza, reside no facto de as nossas intervenções, em vez de reduzirem o risco, o aumentarem, em vez de darem segurança, provocarem inquietação.

Assim se explica no âmbito do catolicismo, o primado do homem em relação às coisas naturais, pelo seu dever em relação às mesmas; libertando-se a ética da sua relação com a natureza, entendida como um conjunto de fenómenos cósmicos, e ainda da natureza entendida como essência do homem.



Uma outra perspectiva é-nos apresentada por *Jean-Philippe Barde*<sup>10</sup> ao reportar-se ao desenvolvimento sustentável, quando, após descrever a abordagem económica global e a abordagem ecológica, identifica um terreno comum.

Assim, resume a abordagem económica global de determinados autores, como o conjunto das condições e elementos que permitem a manutenção e o crescimento do lucro, do nível de vida e do bem-estar, associados a numerosos aspectos da actividade económica (como, por exemplo, o crescimento demográfico, as alterações tecnológicas, a taxação dos recursos reflectindo a sua relativa raridade, etc), insistindo no facto de que a durabilidade do desenvolvimento se deve traduzir numa transmissão, num legado, do potencial de crescimento às gerações futuras.

Na abordagem ecológica defende-se que apenas poderá existir desenvolvimento sustentável com a conservação do *stock* mundial de capital natural. Para estes autores, existem dois elementos diferentes: o capital artificial, constituído pelos bens e factores de produção criados pelo homem; e o capital natural, ou seja, os recursos naturais renováveis e não renováveis. Todavia, a salvaguarda da transmissão às gerações futuras de um potencial de crescimento e de bem-estar, exigem a aplicação de princípios de gestão a ambos, na medida da sua contribuição.

Quando nos apresenta o terreno comum ao objectivo do desenvolvimento sustentável, da preservação de um potencial de crescimento e de bem-estar, o autor destaca os aspectos que merecem o acordo de ambas as teorias:

---

<sup>9</sup> *Ecologia ambiental e ecologia humana - Políticas do ambiente e a Doutrina Social da Igreja*, de Giampaolo Crepaldi e Paolo Togni – Diel, Lda. (2008). - Ideia actualizada na Encíclica *Caritas in Veritate*, 2009.

<sup>10</sup> "Le développement durable: la fin et les moyens" – In *L'Observateur de l'OCDE* (Ano 1990, Juin/Juillet)

- a verificação de que o desenvolvimento sustentável implica a melhoria do bem-estar das gerações presentes em simultâneo com a preservação do património das gerações futuras (os bens produtivos, os conhecimentos científicos e tecnológicos, o capital natural, etc);
- a necessidade de atribuir uma particular atenção ao capital natural, em virtude da especificidade de certos dos seus elementos (insubstituibilidade, irreversibilidade, incerteza, etc);
- a interdependência internacional, em particular com os países do terceiro mundo, inerente ao desenvolvimento sustentável.

De seguida, reporta-se às estratégias delineadas, aptas para colocar em andamento um processo de desenvolvimento sustentável: criação de instrumentos de medição, elaboração de métodos de avaliação e adequação de instrumentos políticos.

*Criação de instrumentos de medição:* para alcançar a preservação de um capital natural, há que ser possível medir a composição e evolução do mesmo. Para tal existe a abordagem mais imediata, que consiste na utilização dos indicadores ambientais (indicadores de fluxo, indicadores de recursos, etc); existe também aquela que é seguida pela OCDE, e que visa elaborar indicadores sectoriais para avaliar os impactes de determinados sectores (como transportes, energia, agricultura, etc) no ambiente, e para identificar os meios políticos a colocar em prática para redução de tais impactes; por fim, existe a abordagem que consiste na elaboração de uma verdadeira contabilidade dos recursos, como conhecimento profundo do stock disponível e da sua evolução, exigida para a preservação do stock do capital natural.

*Elaboração de métodos de avaliação:* alcançar um desenvolvimento sustentável só será possível se o conjunto dos projectos e operações que constituem a evolução económica (investimentos industriais, construção de infra-estruturas de transporte e de turismo, agricultura, etc), forem eles mesmos concebidos e realizados em função de critérios de sustentabilidade.

*Adequação de instrumentos políticos:* os instrumentos de medição e os métodos de avaliação devem culminar na elaboração de instrumentos políticos que proporcionem uma gestão económica e ambiental apropriada a assegurar um desenvolvimento sustentável. São três os instrumentos apresentados: a taxação dos recursos ambientais, por forma a que o seu preço reflecta a sua utilidade e a sua raridade (preço de um recurso natural que incluiria o seu custo marginal de extracção ou de exploração, e o seu custo de danos causados por essa exploração, e o custo marginal da perda de recursos não renováveis para as gerações futuras); a integração nas políticas económicas e de gestão, do ambiente e dos recursos naturais, ou seja, integrar na concepção das práticas e políticas aplicadas conteúdos ambientais; e a elaboração, ao nível internacional, de princípios de acção e mecanismos de interiorização destes aspectos globais do desenvolvimento sustentável.

Conclui afirmando que à interdependência económica se junta a interdependência ecológica; que à solidariedade internacional se junta a solidariedade entre gerações. Todavia, isto não exige apenas novos temas de análise e de gestão, mas também, e fundamentalmente, um novo olhar sobre o processo de desenvolvimento e responsabilidades alargadas. Em suma, a afirmação de uma vontade política. Havendo quem afirme tratar-se de uma questão de sobrevivência, o autor considera tratar-se, sobretudo, de uma questão de bom senso.

## CAPÍTULO II

### Direito e Ambiente – Breve Análise

Todas as actividades humanas são susceptíveis de afectar o ambiente; logo, uma qualquer política preventiva de protecção ambiental implica uma prévia ponderação dos impactes ambientais de qualquer actividade humana antes da tomada de decisão, minimizando os prejuízos ambientais pela ponderação das consequências ecológicas da decisão.

Neste sentido, preconiza *Ney de Barros Bello Filho*, uma busca ampla e plural, que passa por uma perspectiva emancipatória e não regulatória do direito; e passa ainda por uma redefinição do mundo jurídico, regulando o nosso relacionamento com o Ambiente, com a casa, com o *ecos*.

Termos em que o Ambiente é um bem e um valor jurídico a ser defendido pelo direito na sociedade do risco, e que reclama tratamento e protecção normativa; mas a preocupação com o ambiente deverá surgir a partir do seu conhecimento como instrumento de liberdade, tornando-se o ponto de discussão central a partir de um novo paradigma.

O Ambiente, como conceito desenvolvido noutra área do saber que não o direito, é recebido pela Ciência Jurídica como simples facto, e nesta é objecto de tratamento normativo, subordinado aos interesses e valores a que o direito atribui relevo; pelo que, não poderá deixar de atentar no prévio ou simultâneo significado do *facto jurisdicizado*.

Assim é que, por ser um direito emancipatório que visa proteger a sociedade na era do risco nesta transição paradigmática, o direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado tem, necessariamente,

carácter difuso e fundamental. Como fundamental que é, tem assento constitucional, pois é fruto da moral colectiva, e, como tal, é, fatalmente, emancipatório.

A sua introdução na Lei Fundamental Portuguesa representou, segundo *J. Gomes Canotilho e Vital Moreira*<sup>11</sup>, em termos de direito comparado, uma novidade; ali se assumindo a natureza colectiva do bem constitucionalmente protegido, abarcam-se as duas dimensões da sua protecção: a dimensão negativa, consistindo na abstenção do Estado e do cidadão de praticarem acções ambientalmente nocivas; e a dimensão positiva, comportando uma acção do Estado no sentido de defender o ambiente e controlar as acções poluidoras deste, impondo-lhes as correspondentes obrigações políticas, legislativas, administrativas e penais.

Acrescentam os autores que, no âmbito desta dimensão positiva, vamos ainda encontrar a obrigação do Estado, de repor o equilíbrio ambiental, quando este tenha sido perturbado ou degradado. Aliás, a defesa do ambiente, foi incluída entre as tarefas fundamentais do Estado – *vide* artigo 9.º, alínea e) da C.R.P..

Todo o direito é produção histórica e cultural. Este direito, nascido de tão grandes exigências em era de transição, na qual se fazem ainda sentir os reflexos de uma longa caminhada totalitária excludente, é a única forma de nos proteger dos riscos de uma sociedade utilitarista que desborda da ética e se sustenta num utilitarismo inconsistente.

Foi o mito da ciência que conduziu a sociedade a um estado de receio e de medo, não de paz, mas sim ao risco; o risco de que a tomada de certas decisões possa causar desastres e danos irreparáveis.

Foi precisamente a eclosão de alguns desastres ambientais graves, que se verificaram a partir da década de cinquenta (como

Minimata, Bhopal, Seveso, Sandoz e Chernobyl), que fez com que o homem e os Estados tomassem consciência dos perigos decorrentes do progresso tecnológico<sup>12</sup>.

Em ordem a poder colmatar tal necessidade, afirmam aqueles dois autores que o n.º 2 do artigo 66.º da C.R.P. sugere os princípios fundamentais de uma política do ambiente:

- princípio da prevenção - as acções incidentes sobre o meio ambiente devem evitar sobretudo, a criação de poluição e perturbação na origem, e não apenas combater *a posteriori* os seus efeitos;
- princípio da participação colectiva – necessidade de os diferentes grupos sociais interessados, intervirem na formulação e execução das políticas ambientais;
- princípio da cooperação – procura de soluções concertadas com outros países e organizações internacionais;
- princípio do equilíbrio – criação de meios adequados para assegurar a integração das políticas de crescimento económico e social e de protecção da natureza;
- princípio de informação – princípio geral que visa assegurar a publicidade crítica e a possibilidade do exercício do direito e do dever de participação.

A globalização de que falámos supra, trouxe, pois, um novo dado: a certeza de que os ordenamentos jurídicos nacionais só podem ser

---

<sup>11</sup> Em anotações ao artigo 66.º da *Constituição da República Portuguesa* (C.R.P.) – Vol. I, Coimbra Editora, 2007.

<sup>12</sup> Pedro Silva Lopes, *Danos Ambientais: responsabilidade civil sem responsabilidade* – In *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente* (Ano de 1997, n.º 8).

pensados e compreendidos no âmbito de outros sistemas mais complexos e amplos<sup>13</sup>.

Na sua dimensão publicista, o Direito do Ambiente goza de uma posição privilegiada para responder aos reptos de uma sociedade de risco global, que se vê confrontada com múltiplos problemas sectoriais.

Como tal, sendo o objecto do direito do ambiente cada vez mais global, os instrumentos jurídicos vocacionados para a sua tutela devem, também eles, ser comuns.

Vivemos pois, num Estado de Direito Ambiental, que é também, um Estado Fiscal; este, todavia, não se limita a dirigir e a coordenar a economia através da intervenção e do estímulo, sendo também dotado de instrumentos de transformação e modernização das estruturas económico-sociais<sup>14</sup>.

O instrumento constituído pelo sistema tributário no seu conjunto, por sua vez, é estrutural e funcionalmente adequado à realização dos direitos sociais, de entre os quais se destaca, o direito a um ambiente saudável<sup>15</sup>.

Os impostos ambientais, contrariamente ao que sucede com as sanções que o Estado impõe sobre os prevaricadores ambientais, visam absorver os benefícios económicos que provêm de actos lícitos ou retraind atitudes indesejáveis, não erradicá-las – o que sucede com as sanções, cujo objectivo é eliminar determinado comportamento.

As sanções impostas unilateralmente visam, então, a punição de um comportamento ambientalmente indesejado e do qual resultem impactes ambientais negativos, por forma a que a censura social a que os seus autores são submetidos permita, por um lado, arrecadar

---

<sup>13</sup> Luís Filipe Colaço Antunes, *Direito Público do Ambiente, Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem*, Almedina.

<sup>14</sup> Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 1997. - p. 327.

<sup>15</sup> Cláudia Dias Soares, *O Imposto Ambiental, Direito Fiscal do Ambiente*, Cadernos do CEDOUA, Almedina.

receitas, e, por outro, que permita, por exemplo, a privação do poluidor da detenção de determinados meios para voltar a prevaricar (pela imposição de sanções acessórias, tais como a perda de objectos que serviram para a prática da contra-ordenação).

Todavia, afirma *Alexandra Aragão*<sup>16</sup> que não devem ser os contribuintes a custear (pelos impostos que pagam) as medidas públicas para protecção do ambiente; sejam elas legislativas, administrativas ou materiais.

Defende, pelo contrário, a criação de fundos gerais ou especiais, alimentados pelos poluidores, dos quais provirão as verbas necessárias para a realização de despesas públicas de protecção do ambiente. – É a política de “reciclagem de fundos”.

Por seu turno, *Gomes Canotilho*<sup>17</sup> adopta a denominação de “fundos de indemnização colectiva”, que funcionam assim (à semelhança dos subsídios) como um suporte económico à solução dos problemas ambientais que não podem ser resolvidos através da estrita aplicação do princípio da responsabilização; quer apoiando a indemnização das vítimas, quer financiando a restauração do ambiente.

Já com o objectivo de reparação de danos individualmente sofridos por via de impactes causados em componentes ambientais, bem como por danos causados ao ambiente em si mesmo, atentadores de toda a comunidade em geral, surge-nos a responsabilidade civil ambiental.

Aqui chegados, importa pois abordar o enquadramento jurídico de matérias como a responsabilidade civil ambiental, o regime das contra-ordenações ambientais e os fundos ambientais existentes no nosso

---

<sup>16</sup> Aragão, Alexandra – *Cadernos do CEDOUA: Direito Comunitário do Ambiente*, Almedina.

<sup>17</sup> Canotilho, Gomes: *Actos Autorizativos Jurídico-Públicos e Responsabilidade por Danos Ambientais* – Separata do Volume 69 do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1993, p.66.



Ordenamento jurídico<sup>18</sup>: o Fundo de Intervenção Ambiental (FIA), o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, e o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos – apresentando-se os dois últimos, dirigidos apenas a um componente ou sector ambiental (respectivamente, a natureza – englobando a fauna, flora, também a água, etc...- e a água), como pró-activos, na medida em que, não tendo como funções a intervenção reparadora dos danos em segunda linha (como o terá o FIA no caso da responsabilidade civil), se destinam, sobretudo, à promoção (e também protecção) dos respectivos componentes e sectores.

Assim, tecido um sem número de considerações sobre a protecção ambiental, torna-se imperioso, concluir que, para a articulação de um qualquer sistema de direito, a “consciência ecológica” constitui um *prius* e não um *posterius* da organização<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Não terá lugar neste estudo, por não ser esse o nosso objectivo (e ser vasto o campo de trabalho respectivo), a análise aprofundada de impostos e taxas ambientais – mas tão-só uma breve referência.

<sup>19</sup> José António Doral, *La protección ambiental* - Humana Jura

## PARTE II

### CAPÍTULO I

#### Alguns Instrumentos Jurídicos de Protecção Ambiental

A problemática ambiental desenvolve-se nos terrenos dos meios garantísticos da tutela ambiental (a questão da responsabilidade civil ambiental), da complexidade do poder administrativo perante os sectores económicos (com a sua actividade sancionatória e tributária), tanto público, como privado, e das circunstâncias concretas colocadas pela economia e pela sociedade (necessidade última de acautelar a reparação de agressões ambientais, através de recursos públicos).

Os danos causados ao ambiente, tal como distinguidos por *Pedro Silva Lopes*, serão *ambientais* quando sacrificarem bens jurídicos individualizáveis, em maior ou menor extensão, tendo como causa uma ou várias fontes emissoras determináveis; e serão *ecológicos*, sempre que não exista uma relação entre lesante e lesado no quadro da aplicação da responsabilidade civil, sendo o bem intensamente atingido na sua essência, um bem comum (sem que haja lesão de direitos individuais).

A busca de medidas e mecanismos de salvaguarda do ambiente que se ajustem e respondam aos desafios dos nossos dias é uma tarefa que está, portanto, na ordem do dia, a par com o estudo de esquemas indemnizatórios para minimizar os danos, em consonância com o princípio do poluidor-pagador (PPP - do qual falaremos adiante).

Importa pois aqui, proceder a uma análise detalhada de alguns dos instrumentos jurídicos que em Portugal servem tal propósito, de entre os quais, o regulamento do FIA; salientando os pontos de conexão entre os mesmos e as diversas fases de intervenção para a protecção ambiental, em ordem a mais facilmente delimitar os seus objectivos e campos de actuação, na sua generalidade, prévia e independentemente, da intervenção do FIA.

# 1. A Responsabilidade Civil Ambiental

Tendo em conta, entre outras situações, a existência de sítios contaminados na comunidade que apresentam potencialidades elevadas para causar riscos significativos para a saúde, e bem assim, que a perda da biodiversidade tem vindo a ser significativamente acentuada nas últimas décadas, a União Europeia tem vindo a tomar consciência da necessidade contínua de uma maior protecção ambiental.

Certa de que a falta de acção se pode traduzir num acréscimo de contaminação e perda da biodiversidade no futuro, assumiu que a actual e possível prevenção e reparação dos danos ambientais, contribui, em larga escala, para a concretização dos seus objectivos e princípios já há muito traçados no Tratado.

Assim sendo, em nome da prevenção e reparação de danos ambientais, na senda de tal consciencialização, em 21 de Abril de 2004, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram a Directiva n.º 2004/35/CE, relativa à responsabilidade ambiental (que posteriormente sofreu a introdução de alterações pela Directiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à gestão de resíduos da indústria extractiva).

Prevenção e reparação, que resultarão, então, de uma aplicação conjunta dos princípios do poluidor-pagador (PPP) e do princípio do desenvolvimento sustentável.

Do primeiro princípio mencionado, o *princípio do poluidor-pagador*, actuando antes e independentemente da ocorrência de danos ao ambiente, podemos retirar as finalidades de precaução, prevenção e equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas; sendo que os custos a suportar pelo poluidor, devem ser calculados com base naqueles que resultarem da precaução e prevenção, e não dos

proporcionais aos danos causados – fase que representará o campo de actuação da responsabilidade civil ambiental<sup>20</sup>.

E o segundo, o *princípio do desenvolvimento sustentável* (sobre o qual nos debruçaremos com maior pormenor em fase mais avançada deste trabalho), impõe um novo modelo de desenvolvimento que acautela as componentes ambiental, social e económica, respondendo às necessidades presentes e salvaguardando, simultaneamente, as necessidades das gerações vindouras<sup>21</sup>.

Não obstante, o princípio que norteia a Directiva propriamente dita é o da responsabilização financeira do operador cuja actividade tenha causado danos ambientais ou a ameaça iminente de tais danos.

Em virtude da progressiva consolidação do Estado de Direito Ambiental, e tal como já referido supra, autonomizou-se como *Dano Ecológico* aquele que é causado à natureza em si, ao património natural e aos fundamentos naturais da vida; ou seja, quando um bem jurídico é perturbado ou quando um determinado estado-dever de um componente ambiental é negativamente alterado.

Autonomização baseada na agora reconhecida fundamentalidade do princípio da responsabilização, a par com o princípio da precaução; não olvidando a maior eficácia que a atribuição de direitos aos particulares constitui, revelando-se um mecanismo economicamente mais eficiente e ambientalmente mais eficaz do que a tradicional abordagem de comando e controlo.

---

<sup>20</sup> Ou seja, como bem indica *Tiago Souza d'Alte*, no seu relatório de mestrado de Direito Financeiro, intitulado *Fundos Públicos Ambientais – Análise Jurídico-Financeira*, de Outubro de 2007 (Faculdade de Direito de Lisboa), o PPP obrigará, então, ao pagamento dos custos directos e indirectos da poluição. Os custos directos, englobam as medidas de prevenção, de precaução, de controlo e de eliminação ou mitigação das emissões poluentes até ao limite do óptimo social da poluição, e os indirectos, concernem aos custos administrativos que sejam inerentes ao desenvolvimento de qualquer política de ambiente, bem como às despesas públicas admissíveis de protecção do ambiente.

<sup>21</sup> In [www.ieei.pt/files/Guia\\_cidadao\\_Ambiente.pdf](http://www.ieei.pt/files/Guia_cidadao_Ambiente.pdf) *princípio do desenvolvimento sustentável tratado uniao europeia*

Para além da diminuição de custos administrativos, quer para o Estado quer para o particular, investir o cidadão na qualidade de zelador do ambiente, dotando-o de direitos indemnizatórios, revela-se bastante profícuo, na medida em que, dispondo os particulares de mais informação do que as autoridades administrativas relativamente a um estado de conservação ambiental, ou quanto ao risco próprio das actividades económicas, permite obter uma alocação economicamente mais racional de recursos.

Pese embora os Estados Membros da União Europeia estivessem obrigados à transposição da Directiva, cujas disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias ao seu cumprimento, deveriam entrar em vigor, o mais tardar, até 30 de Abril de 2007 - de tal devendo, de imediato, informar a Comissão (art. 19º, nº1 da Directiva), apenas em 15 de Julho de 2008 foi promulgado o Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho de 2008.

O regime que vigora na nossa Ordem Jurídica, aplica-se quer aos danos ambientais, quer às ameaças iminentes desses danos, quando causados em exercício de uma qualquer actividade desenvolvida no âmbito de uma actividade económica, independentemente do seu carácter público ou privado, lucrativo ou não; ou seja, em exercício de uma qualquer actividade ocupacional. A aplicação do regime ficou a cargo da Agência Portuguesa do Ambiente, a partir de 30 de Julho de 2008 (entrada em vigor do diploma).

No entanto, a sua aplicabilidade cessará caso nos encontremos perante uma situação em que os danos ambientais, ou suas iminentes ameaças em presença, resultem de incidentes em relação aos quais a responsabilidade se veja já abrangida pelas seguintes Convenções Internacionais:

- Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil pelos Prejuízos Devidos à Poluição por Hidrocarbonetos, de 27 de Novembro de 1992;
- Convenção Internacional para a Constituição de um Fundo Internacional para Compensação pelos Prejuízos Devidos à Poluição por Hidrocarbonetos, de 27 de Novembro de 1992;
- Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil pelos Prejuízos Devidos à Poluição por Hidrocarbonetos Contidos em Tanques de Combustível, de 23 de Março de 2001;
- Convenção Internacional sobre Responsabilidade e a Indemnização por Danos ligados ao Transporte por Mar de Substâncias Nocivas e Potencialmente Perigosas, de 3 de Maio de 1996;
- Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil pelos Danos Causados durante o Transporte de Mercadorias Perigosas por Via Rodoviária, Ferroviária e por Vias Navegáveis Interiores, de 10 de Outubro de 1989.

Cessarà ainda, quando nos encontrarmos perante danos ambientais ou ameaças iminentes dos mesmos, que sejam resultado de riscos nucleares ou de actividades abrangidas pelo Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atómica, e sejam também resultado de incidentes ou actividades em relação aos quais a responsabilidade seja abrangida pelo âmbito dos seguintes instrumentos internacionais:

- Convenção de Paris sobre a Responsabilidade Civil no Domínio da Energia Nuclear, de 29 de Julho de 1960, e

Convenção Complementar de Bruxelas, de 31 de Janeiro de 1963;

- Convenção de Viena Relativa à Responsabilidade Civil em Matéria de Danos Nucleares, de 21 de Maio de 1963;
- Convenção Relativa à Indemnização Complementar por Danos Nucleares, de 12 de Setembro de 1997;
- Protocolo Conjunto Relativo à Aplicação da Convenção de Viena e da Convenção de Paris, de 21 de Setembro de 1988; e ainda,
- Convenção de Bruxelas Relativa à Responsabilidade Civil no Domínio do Transporte Marítimo de Material Nuclear, de 17 de Dezembro de 1971.

O legislador excepcionou também, desde logo (artigo 2.º), a aplicação das suas normas relativas à responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais (Capítulo III), a danos ambientais ou suas ameaças iminentes resultantes de situações que sejam totalmente independentes e incontroláveis por qualquer ser que coexista neste mundo ambientalmente ameaçado, e/ou que, embora controlável, seja inadiável.

De entre tais situações compreendem-se aquelas que, embora causadoras de danos ambientais ou ameaças iminentes dos mesmos, consistam em actos de conflito armado, hostilidades, guerra civil ou insurreição; fenómenos naturais de carácter totalmente excepcional, imprevisível ou que, ainda que previstos, sejam inevitáveis; actividades cujo principal objectivo resida na defesa nacional ou na segurança internacional; e em actividades cujo único objectivo resida na protecção contra catástrofes naturais.

A questão da responsabilidade das pessoas colectivas mereceu tratamento autónomo. O artigo 3.º do diploma estabelece os termos em



que é imputável a responsabilidade nos casos em que a actividade lesiva é praticada por uma pessoa colectiva: responsabilidade solidária pelas obrigações previstas no diploma, que incidirá sobre directores, gerentes ou administradores.

Não olvidou ainda uma situação que é muito comum nos dias de hoje: os casos em que a sociedade comercial que constitui o operador, se encontra em situação de grupo ou de domínio; casos em que, a responsabilidade ambiental se estende à sociedade-mãe, ou à sociedade dominante quando exista utilização abusiva da personalidade jurídica ou fraude à lei.

Abordam-se também as situações em que existe mais do que um responsável pelos danos ambientais ou as ameaças iminentes dos mesmos, estabelecendo-se, no seu artigo 4.º, a resposta solidária, independentemente de existir culpa de um ou de alguns desses responsáveis – caso em que se admite a possibilidade de accionar o direito de regresso recíproco.

Nos casos em que não é passível de ser cabalmente mensurado o grau de participação de cada um dos operadores responsáveis, determina-se a repartição da responsabilidade por partes iguais. Quando existam vários responsáveis a título subjectivo, o direito de regresso entre eles será exercido na medida das culpas respectivas e das consequências que delas advieram, presumindo-se iguais as culpas dos responsáveis.

Já no que concerne ao nexo de causalidade que será necessário estabelecer para poder assacar-se a responsabilidade civil ambiental, o legislador estabelece regime diverso do geral, assentando a apreciação da sua prova num critério de verosimilhança e probabilidade do facto danoso ser apto a produzir a lesão verificada. Para tal, serão ainda atendíveis as circunstâncias do caso concreto, tendo em especial

consideração o grau de risco e de perigo e a normalidade da acção lesiva, a possibilidade de prova científica do percurso causal e o cumprimento, ou não, de deveres de protecção.

A protecção de situações de poluição de carácter difuso não foi esquecida, prevendo-se a aplicabilidade das obrigações quando os danos tenham sido causados por aquela, desde que seja possível estabelecer um nexo de causalidade entre os danos e as actividades lesivas.

Neste primeiro capítulo do diploma, constata-se então que existiu por parte do legislador, uma exaustiva cobertura das situações a regulamentar em sede de responsabilidade ambiental, tendo procurado estender a sua previsibilidade à maioria das realidades jurídicas que podem ocorrer nos nossos dias. Verifica-se ainda que, tendo em atenção o bem jurídico em causa - o *Ambiente* – a balança das cautelas faz pender mais o tabuleiro para a protecção ambiental em detrimento da protecção do operador, sendo apenas necessária uma probabilidade de ter sido este a dar causa ao dano ambiental ou à sua iminente ameaça.

No segundo capítulo do Decreto-Lei é estabelecida uma cláusula geral de responsabilidade civil: objectiva e subjectiva.

A responsabilidade objectiva perante a ofensa de direitos ou interesses alheios por via da lesão de um qualquer componente ambiental, e de que resultem danos, está presente no exercício de actividades económicas que de uma forma, mais ou menos directa, sejam susceptíveis de atentar contra o Ambiente. Estas são aquelas que se encontram elencadas no anexo III do diploma:

- As instalações sujeitas ao licenciamento referente à prevenção e controlo integrado da poluição, à excepção de instalações ou parte de instalações utilizadas para

investigação, desenvolvimento ou experimentação de novos produtos ou processos (nos termos do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto);

- As operações de gestão de resíduos, sujeitas a licenciamento ou registo nos termos do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 05 de Setembro, incluindo a exploração de aterros (Decreto-Lei n.º 152/2002, de 23 de Maio), e a exploração de instalações de incineração (Decreto-Lei n.º 85/2005, de 28 de Abril), mas excluindo o espalhamento de lamas de águas residuais provenientes de instalações de tratamento de resíduos urbanos, tratadas segundo normas aprovadas, para fins agrícolas, e licenciado (Decreto-Lei n.º 118/1998, de 1 de Agosto);
- Todas as descargas para as águas interiores de superfície e também todas aquelas para as águas subterrâneas que requeiram a autorização prévia disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 236/1998, de 1 de Agosto;
- As descargas ou injeções de poluentes nas águas de superfície ou nas águas subterrâneas que careçam de licenciamento, autorização ou registo nos termos da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro;
- A captação e represamento de água dependentes de autorização prévia conforme dispõe a Lei n.º 58/2008, de 29 de Dezembro;
- O fabrico, a utilização, o armazenamento, o processamento, o enchimento e a libertação para o ambiente e transporte no local das substâncias perigosas e das preparações perigosas referidas no artigo 3.º da Portaria n.º 732-A/1998, de 11 de Setembro, dos

produtos fitofarmacêuticos definidos no n.º1 do artigo 2.º da Directiva n.º 91/414/CEE, do Conselho, de 15 de Julho, relativa à colocação de tais produtos no mercado, e dos produtos biocidas definidos na alínea a) do n.º1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 212/2002, de 3 de Maio;

- O transporte rodoviário, ferroviário, marítimo, aéreo ou por vias navegáveis interiores de mercadorias perigosas ou poluentes definidas no anexo A da Directiva n.º 94/55/CE, do Conselho, de 21 de Novembro, relativa à aproximação das legislações dos Estados Membros respeitantes ao transporte rodoviário de mercadorias perigosas, no anexo da Directiva n.º 94/49/CE, do Conselho, de 23 de Julho, relativa à aproximação das legislações dos Estados Membros respeitantes ao transporte ferroviário de mercadorias perigosas, ou na Directiva n.º 93/75/CEE, do Conselho, de 13 de Setembro, relativa às condições mínimas exigidas aos navios com destino aos portos marítimos da Comunidade ou que deles saiam transportando mercadorias perigosas ou poluentes;
- A exploração de instalações sujeitas a autorização nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril;
- Quaisquer utilizações confinadas, incluindo o transporte, que envolvam microrganismos geneticamente modificados, definidos pelo Decreto-Lei n.º 126/93, de 20 de Abril;
- Qualquer libertação deliberada para o ambiente, incluindo a colocação no mercado ou o transporte de organismos

geneticamente modificados, definidos no Decreto-Lei n.º 72/2003, de 10 de Abril;

- Transferências transfronteiriças de resíduos, no interior, à entrada e à saída da União Europeia, que careçam de autorização ou sejam proibidos nos termos do Regulamento n.º 1013/2006, de 14 de Junho, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade; e
- A gestão de resíduos de extracção, nos termos da Directiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março.

De seguida, o legislador estabelece a responsabilidade civil subjectiva, nos termos gerais, determinando que, quem com dolo ou mera culpa ofender direitos ou interesses alheios por via de lesão de um componente ambiental, fica, desde logo, obrigado à reparação dos danos resultantes de tal ofensa.

Ainda assim, não é esquecida a regulamentação dos casos em que existe culpa do lesado, cujo facto tenha concorrido para a produção ou agravamento do dano, que permite reduzir ou excluir a reparação, tendo em conta as circunstâncias do caso.

Em sede de precaução, é desde logo proibida no artigo 10.º, a dupla reparação; ou seja, não é permitido aos lesados exigirem reparação ou indemnização, quando os danos em questão sejam reparados em sede de responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais. Não obstante, podem reclamar em quaisquer processos ou procedimentos – tal não exonerando o operador responsável das obrigações decorrentes do Decreto-Lei em análise, nem impedindo a actuação das autoridades administrativas para esse efeito.

O Capítulo III do diploma, cuja aplicação é excluída aos danos causados por quaisquer emissões, acontecimentos ou incidentes anteriores a 30 de Julho de 2008, bem como àqueles causados por emissões, acontecimentos ou incidentes que ocorreram depois daquela data, mas que tenham tido origem em actividades específicas realizadas e concluídas antes da mesma, tem início com as definições indispensáveis para a sua boa compreensão. De entre estas, destacamos as seguintes:

*“«Ameaça iminente de dano»:* probabilidade suficiente da ocorrência de um dano ambiental, num futuro próximo;

*«Danos»:* a alteração adversa mensurável de um recurso natural ou a deterioração mensurável do serviço de um recurso natural que ocorram directa ou indirectamente;

*«Danos Ambientais» os:*

- *«Danos causados às espécies e habitats naturais protegidos»:* quaisquer danos com efeitos significativos adversos para a consecução ou a manutenção do estado de conservação favorável desses habitats ou espécies, cuja avaliação tem de ter por base o estado inicial, nos termos dos critérios constantes no anexo IV<sup>22</sup> ao presente Decreto-Lei, do qual faz parte integrante, com excepção dos efeitos adversos previamente identificados que resultem de um acto de um operador expressamente autorizado pelas autoridades competentes, nos termos da legislação aplicável;

- *«Danos causados à água»:* quaisquer danos que afectem adversa e significativamente, nos termos da legislação aplicável, o estado ecológico, ou o potencial ecológico, e o estado químico e

---

<sup>22</sup> No referido anexo, o legislador, identificando os dados mensuráveis aptos a determinar as alterações adversas significativas do estado inicial dos habitats ou espécies, clarifica também que tal avaliação deve tomar como ponto de referência o estado de conservação no momento dos danos, os serviços proporcionados pelo quadro natural que oferecem e a sua capacidade de regeneração natural.

quantitativo das massas de água superficial ou subterrânea, designadamente o potencial ecológico das massas de água artificial e muito modificada, com excepção dos danos às águas e os efeitos adversos aos quais seja aplicável o regime da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, e respectiva legislação complementar;

- «*Danos causados ao solo*»: qualquer contaminação do solo que crie um risco significativo para a saúde humana devido à introdução, directa ou indirecta, no solo ou à superfície, de substâncias, preparações, organismos ou microrganismos;

«*Operador*»: qualquer pessoa singular ou colectiva, pública ou privada, que execute, controle, registe ou notifique uma actividade cuja responsabilidade ambiental esteja sujeita a este Decreto-Lei, quando exerça ou possa exercer poderes decisivos sobre o funcionamento técnico e económico dessa mesma actividade, incluindo o titular de uma licença ou autorização para o efeito;

«*Medidas de prevenção*»: quaisquer medidas adoptadas em resposta a um acontecimento, acto ou omissão que tenha causado uma ameaça iminente de danos ambientais, destinadas a prevenir ou minimizar ao máximo esses danos;

«*Medidas de reparação*»: qualquer acção, ou conjunto de acções, incluindo medidas de carácter provisório, com o objectivo de reparar, reabilitar ou substituir os recursos naturais e os serviços danificados ou fornecer uma alternativa equivalente a esses recursos ou serviços, tal como previsto no anexo V<sup>23</sup> ao presente Decreto-Lei do qual faz parte integrante;

---

<sup>23</sup> No anexo V é fornecido um quadro comum a seguir na escolha das medidas mais adequadas que assegurem a reparação de danos ambientais. Assim, exemplificativamente, quanto à reparação de danos à água, às espécies e habitats naturais protegidos, indica-se que a mesma é alcançada em três patamares: reparação primária, complementar e compensatória. Da primeira fará parte qualquer medida de reparação que restitua os recursos naturais e/ou os serviços danificados ao estado inicial, ou os aproxima desse estado. Na segunda, inserir-se-á qualquer medida de reparação tomada em relação aos recursos naturais e/ou serviços para compensar pelo facto de a reparação primária não resultar no pleno restabelecimento

«*Serviços e serviços de recursos naturais*»: funções desempenhadas por um recurso natural em benefício de outro recurso natural ou do público.”

Após introduzir os conceitos básicos para efeitos do diploma, o legislador versa sobre as *Obrigações de prevenção e reparação dos danos ambientais*. Alertando, desde logo, para o facto de este regime não excluir a responsabilidade a que haja lugar nos termos genericamente estabelecidos no início do diploma.

Ao reportar-se à responsabilidade civil objectiva do operador, o legislador atribui a responsabilidade pela adopção de medidas de prevenção e reparação dos danos ou ameaças causadas, independentemente de dolo ou culpa, ao operador que tenha causado um dano ambiental ou uma ameaça iminente daqueles danos, em virtude do exercício de qualquer das actividades ocupacionais já referidas supra.

Atribuição de responsabilidade que se repete quando os danos ambientais, ou a iminente ameaça daqueles danos, tenham sido causados pelo operador com dolo ou negligência.

Assim, no artigo 14.º do diploma, são estabelecidas as medidas de prevenção necessárias e adequadas a adoptar pelo operador responsável, objectiva ou subjectivamente, imediata e independentemente de notificação, requerimento ou acto administrativo

---

dos recursos naturais ou serviços danificados. A reparação compensatória será alcançada através de qualquer acção destinada a compensar perdas transitórias de recursos naturais e/ou de serviços verificados a partir da data de ocorrência dos danos até à reparação primária ter atingido plenamente os seus efeitos. (Definem-se perdas transitórias, como sendo as resultantes do facto dos recursos naturais e/ou serviços danificados não poderem realizar as suas funções ecológicas ou prestar serviços a outros recursos naturais ou ao público enquanto as medidas primárias ou complementares não tiverem produzido efeitos; não consistindo em qualquer compensação financeira para os membros do público).

Ali é também escalonada uma forma de actuação, determinando-se os objectivos específicos a atingir em cada uma das fases, para que seja possível ao aplicador do direito, uma cabal avaliação das diferentes opções de reparação identificadas.



prévio; sob pena de incorrer na prática de uma contra-ordenação grave (nos termos do artigo 26.º, n.º 2, alínea a)).

Verificada a ocorrência de um dano ambiental, o operador deve ainda adoptar as medidas que previnam a ocorrência de novos danos, independentemente de estar ou não obrigado a adoptar medidas de reparação nos termos do Decreto-Lei; podendo tal omissão constituir uma contra-ordenação grave de acordo com o artigo 26.º, n.º 2, alínea b).

Quer as medidas de prevenção de danos, quer as de prevenção de novos danos são determinadas de acordo com os critérios constantes no anexo V do diploma (alíneas a) a f) do n.º 1.3.1).

Sobre o operador impende ainda a imediata obrigação de informar a autoridade competente de todos os aspectos relacionados com a existência da ameaça iminente de danos ambientais verificada, das medidas de prevenção adoptadas e do sucesso destas medidas de prevenção do dano. Se o não fizer, ao operador pode ser imputada uma contra-ordenação grave (artigo 26.º, n.º 2, alínea i)), ou, leve (artigo 26.º, n.º 3, alínea a)), quando tal obrigação não seja executada de imediato.

Não obstante as obrigações impostas, a autoridade competente pode, em qualquer momento, exigir que o operador forneça informação sobre a ameaça iminente de danos ambientais, ou suspeitas dessa ameaça; que ele adopte as medidas de prevenção necessárias; pode dar-lhe instruções obrigatórias quanto às medidas de prevenção necessárias, ou, inclusivamente, revogá-las; e pode ainda, exercer subsidiariamente e a expensas do operador responsável, as medidas de prevenção necessárias quando, apesar das medidas adoptadas por aquele, a ameaça iminente de dano ambiental não tenha desaparecido,

ou quando a gravidade e as consequências dos eventuais danos o justifiquem.

Nesta medida, caso o operador não cumpra as ordens emanadas pela autoridade competente, mormente, a adopção das medidas de prevenção necessárias, e o acatamento das instruções obrigatórias quanto àquelas ou a sua revogação, incorrerá na prática de contra-ordenações (muito graves: artigo 26.º, n.º 1, alíneas a) e b), respectivamente; ou, quando não possam dessa forma ser qualificadas, por do incumprimento não ter resultado o dano que se pretendia evitar, graves: artigo 26.º, n.º 2, alíneas c) e d)).

Tendo em atenção a transversibilidade que podem assumir os danos ambientais, incluindo em termos de saúde pública, o legislador estabeleceu a obrigatoriedade de informação por parte da autoridade competente, à autoridade de saúde regional ou nacional (consoante os casos), sempre que se verifique a ameaça iminente de um dano ambiental que possa afectar a saúde pública.

Verificada a ocorrência de danos ambientais, a adopção de medidas de reparação exigíveis nos termos do diploma, é obrigatória, mesmo quando não tenham sido cumpridas as obrigações de prevenção que impendem sobre o operador responsável.

Assim, o operador responsável objectiva ou subjectivamente, dispõe do prazo de vinte e quatro horas para prestar à entidade competente a informação de todos os factos relevantes dessa ocorrência, mantendo tal informação actualizada. Se não o fizer, incorre na prática de uma contra-ordenação grave (artigo 26.º, n.º 2, alínea i)), ou leve, no caso de o cumprimento não ser imediato (artigo 26.º, n.º 3, alínea a)).

A responsabilidade do operador incumbe-o de adoptar de imediato (sem ser necessária notificação ou acto administrativo prévio),

todas as medidas que sejam viáveis para imediatamente controlar, conter, eliminar ou gerir os elementos contaminantes pertinentes, e quaisquer outros factores danosos, de forma a limitar ou prevenir novos danos ambientais, efeitos adversos para a saúde humana ou novos danos aos serviços. Caso assim não proceda, ao operador poderá vir a ser imputada a prática de uma contra-ordenação grave (artigo 26.º, n.º 2, alínea e)).

Já sob pena de poder vir a praticar uma contra-ordenação leve (artigo 26.º, n.º 3, alínea c)), o operador terá que adoptar as medidas de reparação necessárias previstas e determinadas no Decreto-Lei.

Todavia, sempre e em qualquer momento, pode a entidade competente exigir que o operador forneça informações suplementares sobre os danos ocorridos; recolher, mediante uma inspecção, inquérito ou qualquer outro meio adequado, as informações necessárias para uma análise completa do acidente ao nível técnico, organizativo e de gestão, e sempre que necessário, com a colaboração de outras entidades públicas com atribuições no domínio do ambiente.

A referida autoridade pode também, adoptar, dar instruções ou exigir ao operador que adopte todas as medidas viáveis para imediatamente controlar, conter, eliminar ou de outra forma gerir os elementos contaminantes pertinentes e quaisquer outros factores danosos, para limitar ou prevenir novos danos ambientais e efeitos adversos para a saúde humana ou novos danos aos serviços.

Pode ainda exigir que o operador adopte as medidas de reparação necessárias; dar instruções obrigatórias ao operador quanto às medidas de reparação necessárias; e executar subsidiariamente, a expensas do operador responsável, as medidas de reparação necessárias quando a gravidade e as consequências dos danos assim o exijam.

Mas, pode em último recurso, ser a própria autoridade a executar as medidas de prevenção e reparação que o legislador previu, quando o operador não seja obrigado a suportar os custos (nos termos do diploma), ou quando aquele não adopte todas as medidas viáveis para limitar ou prevenir novos danos ambientais (artigo 15.º, n.º 3, alínea c)), não adopte as medidas de reparação necessárias (artigo 15.º, n.º 3, alínea d)), e não cumpra as instruções obrigatórias quanto às medidas de reparação necessárias (artigo 15.º, n.º 3, alínea e)) – artigo 17.º, n.º 1, alínea a).

A autoridade competente pode sempre actuar sem necessidade de adoptar os procedimentos previstos no diploma para fixação das medidas de prevenção ou reparação, ou para exigir a sua adopção, em casos de situações extremas para pessoas e bens.

Em qualquer dos casos, será a autoridade competente a fixar os montantes dos custos das medidas adoptadas, e a identificar o responsável pelo seu pagamento, podendo recuperá-los em direito de regresso.

Quando não seja exigível a intervenção em última instância da autoridade competente, nem esta tenha determinado as medidas de reparação a executar, o operador, numa actuação que por imposição legislativa, se apresenta como pró-activa (pois o legislador teve em atenção que os operadores, em determinadas alturas do processo produtivo, tem um maior e mais amplo conhecimento da técnica e circunstâncias concretas do caso), submete àquela, no prazo de dez dias seguidos a contar da data da ocorrência do dano, uma proposta de medidas de reparação dos danos ambientais causados de acordo com as estabelecidas no anexo V<sup>24</sup> do diploma<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Ver nota anterior (23) – Todavia, certamente por lapso de que não encontrámos qualquer declaração de rectificação, o diploma indica os termos do seu Anexo II, o qual se reporta à alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º do diploma, enumerando as diversas Convenções que abrangem a responsabilidade ou compensação decorrente de incidentes ou actividades abrangidas pelo seu âmbito.

As medidas de reparação a aplicar são fixadas pela autoridade, depois de ouvido o operador e as restantes partes interessadas, podendo aquele determinar ainda a ordem de prioridades caso aquelas não possam ser aplicadas em simultâneo. Para o efeito (fixação das medidas de reparação), a autoridade competente pode solicitar auxílio a outras entidades públicas, quer na área do ambiente, quer em áreas relevantes em função do sector de actividade; entidades estas, que ficam obrigadas a prestar o auxílio solicitado com a maior brevidade possível.

Na senda de um dever de cooperação entre entes públicos, nacionais e não nacionais, sempre que ocorram danos transfronteiriços, ou danos ambientais que sejam susceptíveis de afectar o território de um outro Estado Membro da União Europeia, a autoridade competente informa imediatamente os membros do governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros, do ambiente e, quando tal se justifique, da saúde, que deverão facultar a informação necessária, e estabelecer os mecanismos de articulação com as autoridades competentes de outros Estados Membros para facilitar a adopção de todas as medidas de prevenção e reparação dos danos ambientais.

Por seu turno, caso sejam detectados em território nacional danos ambientais ou ameaça iminente dos mesmos, que tenham origem em território de outro Estado Membro, a autoridade competente deve informar a Comissão Europeia e demais Estados interessados, formular recomendações de medidas de prevenção ou reparação dirigidas à autoridade competente do Estado de origem do dano, e iniciar o procedimento de recuperação dos custos gerados pela adopção de medidas de prevenção ou reparação (nos termos do diploma).

---

<sup>25</sup> Também no Reino Unido se preconiza uma actuação proactiva semelhante, no âmbito do *Relatory Enforcement and Sanctions Act 2008*, de 21 de Julho de 2008, apresentado por Richard McRory, em ordem a estabelecer uma melhor regulamentação local, a coordenação das medidas de reforço propostas

Porque um dano ambiental é susceptível de ter um sem número de consequências para inúmeros sectores da sociedade, o legislador não esqueceu aqueles que, de uma forma ou de outra, podem ser afectados pelo dano.

Assim, as pessoas singulares ou colectivas que sejam ou possam vir a ser afectadas por danos ambientais; que tenham um interesse suficiente no processo de decisão ambiental relativo ao dano ambiental ou ameaça iminente do dano em causa; e que invoquem a violação de um direito ou de um interesse legítimo protegido nos termos da lei, na sua qualidade de interessados, podem apresentar observações relativas a situações de danos ambientais ou ameaças iminentes de que tenham tido conhecimento, à autoridade competente, detendo ainda o direito de solicitar a sua intervenção.

Para tal, têm que apresentar os dados e informações relevantes de que disponham (prevendo-se a possibilidade da autoridade competente solicitar informações complementares), sendo a viabilidade do pedido aferida no prazo de vinte dias, e, após eventual pronúncia do operador em causa (em dez dias), a autoridade competente decide as medidas a adoptar (sendo ouvida a autoridade de saúde competente, caso esteja em causa a saúde pública).

Na generalidade, os custos resultantes das medidas de que se vem falando, são suportados pelo operador, com excepção daqueles que excedam o montante superior a recuperar e a autoridade competente decida pela sua não recuperação integral. Neste caso, os restantes custos são suportados pela garantia financeira obrigatória.

Garantia financeira que é imposta aos operadores das actividades que foram identificadas como potencialmente causadoras de danos ambientais (anexo III do diploma), a partir de 1 de Janeiro de 2010.

---

pelas Autoridades Locais, a criação de sanções civis relacionadas com infracções previstas no relatório, a

Estes, têm que constituir uma ou mais garantias financeiras próprias e autónomas, alternativas ou complementares entre si, que lhes permitam assumir a responsabilidade ambiental inerente à actividade por si desenvolvida. Tais garantias obedecem ao princípio da exclusividade, não podendo ser desviadas para outro fim ou objecto de qualquer oneração, total ou parcial, originária ou superveniente.

Caso assim não procedam, os operadores podem incorrer na prática de uma contra-ordenação muito grave (artigo 26.º, n.º 1, alínea f)).

Todavia, o direito de recuperação dos custos prescreve no prazo de cinco anos a contar da data da conclusão das medidas ou da identificação do operador(s) ou terceiro(s) responsável(s).

Sem prejuízo do que fica dito, o operador não estará obrigado ao pagamento de tais custos se demonstrar que o dano ambiental ou a sua ameaça iminente foram causados por terceiro, apesar de aquele ter adoptado as medidas de segurança necessárias; e ainda se os mesmos resultarem do cumprimento de uma ordem ou instrução emanadas por uma autoridade pública que não seja uma ordem ou instrução resultante de uma emissão ou incidente causado pela actividade do operador.

Pese embora não esteja obrigado ao pagamento dos custos, o operador está obrigado à adopção de medidas de prevenção ou de reparação, podendo depois exercer o direito de regresso sobre o terceiro ou a autoridade administrativa que tenha dado a ordem; pois é a protecção do Ambiente que se pretende alcançar.

A obrigação do pagamento dos custos cessa ainda se o operador demonstrar que, cumulativamente, não houve dolo ou negligência da sua parte, e o dano ambiental foi causado por uma emissão ou um facto

---

redução e remoção de entraves legais, e a interligação entre as várias propostas.

expressamente permitido ao abrigo dos actos autorizativos da actividade, por uma emissão, actividade ou qualquer forma de utilização de um produto no decurso da actividade que não sejam consideradas susceptíveis de causar danos ambientais.

Quando a prevenção e reparação dos danos ambientais previstas no diploma ficar a cargo da administração, os custos correspondentes são suportados pelo FIA, criado pela Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto<sup>26</sup>, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 150/2008, de 30 de Junho. Como receita integral do FIA estabelecida no diploma ora em análise, o legislador determina uma taxa de 1% sobre o valor das garantias financeiras a cuja realização estão obrigados os operadores – portanto, a partir de 01/01/2010, o FIA vê-se com mais uma fonte de receita.

Uma vez que, no que toca à responsabilidade civil ambiental, estamos também perante um instrumento que, em si, integra em parte os instrumentos de comando e controlo, são estabelecidas regras para a fiscalização e o respectivo regime contra-ordenacional.

Assim, a fiscalização será competência da Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT), da autoridade competente e do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente da Guarda Nacional Republicana – sem prejuízo de atribuições legais próprias de outras entidades; devendo as autoridades policias prestar toda a colaboração.

Já quanto à instrução dos processos, decisão da aplicação de coima e das sanções acessórias, o legislador estabelece uma cláusula de salvaguarda: atribui a competência à IGAOT sempre que a entidade autuante não tenha competência instrutória; possuindo tal competência, as entidades fiscalizadoras (à excepção das policiais).



Em termos sancionatórios, são estabelecidos três graus de gravidade das infracções em causa: contra-ordenações muito graves, graves e leves.

Para além das contra-ordenações a que vimos aludindo, cumpre aqui referir aquelas que mais genericamente são estabelecidas pelo legislador no artigo 26.º do diploma: n.º 1 – contra-ordenações muito graves, n.º 2 - contra-ordenações graves, e n.º 3 - contra-ordenações leves.

Assim, é considerada muito grave a não adopção das medidas de reparação exigidas pela autoridade competente, bem como das instruções, quando das mesmas possa sair comprometida a eficácia reparadora dessas medidas; todavia, caso não seja comprometida a eficácia reparadora das medidas, mas se mantenha o incumprimento, tal constitui contra-ordenação grave.

Ainda salientar a classificação como contra-ordenação, da ausência da prestação de informação do operador à autoridade competente quando esta a solicite nos termos permitidos pelo diploma: relativa quer às medidas de prevenção, quer às de reparação; bem como o seu fornecimento fora do prazo de que decorra produção ou agravamento do dano. Tal constituirá contra-ordenação grave, ou leve, quando a informação em causa for fornecida fora do prazo estipulado pela autoridade.

A não apresentação à autoridade competente, por parte do operador responsável do projecto/proposta de medidas de recuperação dos danos ambientais causados, quando não tenham sido definidas ou executadas pela administração, foi classificada como contra-ordenação leve.

---

<sup>26</sup> Lei que sofreu já as alterações introduzidas pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto, e objecto de Declaração de Rectificação n.º 70/2009, com a sua republicação, em 1 de Outubro de 2009.

Os limites abstractos das contra-ordenações aplicáveis, serão aqueles que resultam da Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto, e rectificada e novamente republicada pela Declaração de Rectificação n.º 70/2009, de 1 de Outubro), que de seguida analisaremos.

Tendo por base o diploma ora mencionado, e assumindo a possibilidade de aplicação das sanções acessórias ali previstas, o legislador determina ainda os termos em que a condenação pela prática de contra-ordenações muito graves e graves pode ser objecto de publicidade: quando a medida concreta da coima aplicada for superior a metade do montante máximo abstractamente aplicável.

No âmbito deste regime da responsabilidade civil ambiental, é também admitida a apreensão provisória de bens e documentos nos termos previstos na Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais.

Todavia, porque se torna necessário conciliar os regimes, o legislador estabeleceu que os respectivos processos (contra-ordenacional e de responsabilidade civil) correm em separado, pese embora seja possível o aproveitamento dos elementos probatórios (em nome do princípio da economia processual, e a pedido de qualquer uma das partes); sem deixar de determinar uma regra de prevalência: caso tenha sido efectivada a responsabilização administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais, não será aplicável o dever de reposição decorrente de processo contra-ordenacional pelos mesmos factos que lhe estejam na origem.

Sendo o *Ambiente* um bem jurídico fundamental, a amplitude da sua protecção encontra-se bem patente no diploma em análise, na medida em que é estabelecido um período para a prescrição dos danos

ambientais; o qual, *ab initio* poderia parecer longo, mas que a experiência tem vindo a demonstrar o contrário.

Assim, apenas quando decorridos mais de trinta anos sobre a efectivação dos danos causados por quaisquer emissões, acontecimentos ou acidentes, é que estes danos se consideram prescritos.

Vêem já de longa data, os exemplos jurisprudenciais Portugueses que podemos buscar em matéria de responsabilidade civil ambiental (inclusivamente, em datas anteriores à vigência do diploma que sobre a matéria rege); no entanto, é sobretudo em acções propostas no final da década de 80 e já na década de 90 que se começa a evidenciar mais particularmente a tutela do Ambiente, ou de forma autónoma, ou sendo relacionada com direitos de personalidade ou de propriedade.<sup>27</sup>

Um exemplo que aqui deixamos consta da acção proposta no tribunal de Círculo de Abrantes contra a Companhia de Celulose do Caima, no âmbito da qual se pede a sua condenação a cessar de imediato a emissão de fumos sulfurosos (dióxido de enxofre) e a pagar ao autor, a título de indemnização, a quantia de, à data ainda, 45 701 880\$00, com o fundamento da sua fábrica ter emitido para a atmosfera abundante quantidade de dióxido de enxofre, em Maio e Junho de 1984, finais de 1984 e início de 1986, que em consequência das condições atmosféricas, geraram sulfitos e bissulfitos, os quais caíram em prédio rústico do autor, com depósito nos botões, folhas e ramos das diferentes culturas, queimando-os e destruindo-as, tornando a terra ácida, sendo certo que esta situação causou danos em diversas culturas.

---

<sup>27</sup> Conforme nos é indicado por M. Manuela Flores Ferreira, CEADC, in <http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=6302&versao=1>.

Subsequentemente, foi proferida sentença condenando a ré a pagar ao autor a quantia de 1 924 717\$00, acrescida daquela que se liquidasse em execução de sentença referente ao dano constituído pela diminuição da produção de pêsegos no período compreendido entre 1984 e 1987 e pelo atraso no desenvolvimento vegetativo dos 2352 pessegueiros, plantados em 1985, e, ainda, a absolver a ré do pedido de cessação imediata da emissão de fumos sulfurosos (dióxido de enxofre).

Tendo autor e ré apelado, pela relação de Évora, por Acórdão de 6 de Junho de 1991, foi negado provimento ao recurso da ré e concedido ao autor a condenação da ré no pagamento, não apenas de 1 924 717\$00, mas antes, de 2 035 110\$00, bem como a quantia que se liquidasse em execução de sentença para ressarcimento do dano patrimonial consistente na diminuição de pêsegos entre 1984 e 1987 e no atraso vegetativo dos 2352 pessegueiros plantados em 1985.

Pedida revista principal e subordinada por autor e ré, por Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de Dezembro de 1992<sup>28</sup>, foi concedida revista parcial ao autor, e, assim, confirmado o Acórdão recorrido com a rectificação de que o autor teria direito à quantia de 2 261 537\$00 a título de indemnização pelas despesas efectuadas com as podas dos pessegueiros, e condenada a ré a pagar ao autor a quantia que se viesse a liquidar em execução de sentença respeitante aos prejuízos resultantes da não comercialização de pêsegos que deixou de produzir por um preço de 25% superior ao do produtor.

Consequentemente, foi negada revista à ré.

Não obstante o resultado alcançado, neste último Acórdão considerou-se que não assistia ao autor o direito que formulara na acção, de condenação da ré a cessar de imediato a emissão de fumos

---

<sup>28</sup> Acórdão publicado em *Jurisprudência em Matéria de Ambiente Contencioso Civil*, p. 96, CEADCMJ-CEJ.

sulfurosos. Isto, por se entender que a licitude da emissão dos gases por parte da fábrica da ré tinha como limite, o facto de não prejudicar de modo essencial a utilização do prédio do autor, ou seja, o facto de continuar a possibilitar, embora com prejuízos, que este continue a sua exploração agrícola.<sup>29</sup>

Estamos perante um exemplo já anterior à legislação a cuja análise procedemos, mas que julgamos ilustrar o papel que caberá nos nossos dias à responsabilidade civil ambiental. Todavia, tal papel revelar-se-á com uma nuance inovadora: a intervenção do FIA caso, por exemplo, ao causador do dano não seja possível, ou exigível o ressarcimento do dano a que deu origem, e tal ausência de ressarcimento e a imposição dos efeitos da mesma, não se revelem justas para o lesado.

---

<sup>29</sup> Foi então este sentido que foi dado ao primeiro dos requisitos do artigo 1346.º do Código Civil, inserido no Capítulo sob a epígrafe *Propriedade de Imóveis* e respeitante à Emissão de fumo, produção de ruídos e factos semelhantes: *"O proprietário de um imóvel pode opor-se à emissão de fumo, fuligem, vapores, cheiros, calor ou ruídos, bem como à produção de trepidações e a outros quaisquer factos semelhantes, provenientes de prédio vizinho, sempre que tais factos importem um prejuízo substancial para o uso do imóvel ou não resultem da utilização normal do prédio de que emanam."* – Sublinhado nosso.

## 2. As Contra-Ordenações Ambientais

A intervenção do mecanismo da responsabilidade civil pode, como vimos supra, ter por base um acto lícito do poluidor.

No entanto, os danos causados ao ambiente, sejam eles ambientais ou ecológicos (isto é, lesando ou não interesses particulares), podem ter origem em actos do poluidor juridicamente valoráveis em termos da ordenação social.

Ou seja, a existência do ramo do Direito de Mera Ordenação Social e a sua intervenção ao nível do ramo do Direito do Ambiente, constitui a efectiva introdução dos mecanismos de comando e controlo, enquanto imperativos de conduta, que coagem os sujeitos a comportarem-se da forma esperada e desejada pela sociedade; na medida em que existe uma previsão (conjunto de elementos de facto previstos abstractamente na norma, cuja ocorrência é imprescindível à incidência da regra jurídica no caso concreto), uma estatuição (que determina o comportamento que é esperado e exigido pela sociedade de direito), e uma sanção (normativamente é estabelecida uma punição para o comportamento que se revele contrário à lei).

Em 29 de Agosto de 2006, foi então publicada a Lei n.º 50/2006, promulgada pelo Presidente da República, em 14 de Agosto do mesmo ano; a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais.

Volvidos três anos, em 31 de Agosto de 2009, a referida lei foi alterada e republicada em *Diário da República*, após ter sido promulgada pelo Presidente em 20 de Agosto do mesmo ano, através da Lei n.º 89/2009; e objecto de Declaração de Rectificação, com a sua republicação, em 1 de Outubro de 2009 (n.º 70/2009), no *Diário da República*.

Assim, é estabelecido o regime aplicável às contra-ordenações ambientais, as quais serão constituídas por todos os factos ilícitos e censuráveis que preencham um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, e para os quais se comine uma coima; sendo as disposições legais e regulamentares referidas, todas aquelas que digam respeito às componentes ambientais naturais e humanas, de acordo com a enumeração constante da Lei de Bases do Ambiente – Lei n.º 11/1987, de 7 de Abril (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 224-A/1996, de 26 de Novembro e pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro); ou seja:

- Componentes ambientais naturais: ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora e fauna; e
- Componentes ambientais humanos: paisagem, património natural e construído, e poluição.

Regime, também ele sujeito ao princípio da legalidade (artigo 3.º), pois só será punido como contra-ordenação ambiental, o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática.

Visa então o regime, a regulação de todas as contra-ordenações ambientais (excepto as que forem previstas em regimes especiais, como as relativas à reserva agrícola nacional e aos recursos florestais, fitogenéticos, agrícolas, cinegéticos, pesqueiros e aquícolas das águas interiores), incluindo aquelas que, integrando componentes ambientais, não sejam expressamente classificadas como contra-ordenações ambientais pelo diploma que, alterando a legislação em vigor sobre

matéria ambiental, proceda à classificação das contra-ordenações aí tipificadas.<sup>30</sup>

Subsidiariamente, o aplicador do direito deverá socorrer-se do Regime Geral das Contra-Ordenações (doravante, RGCO), previsto no Decreto-Lei n.º 433/1982, de 27 de Outubro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 356/1989, de 17 de Outubro, n.º 244/1995, de 14 de Setembro, e n.º 232/2001, de 17 de Dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro.

Em virtude da subsidiariedade supra referida, a lei em apreço (Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais) regulamenta todos os elementos e fases processuais; pelo que, determina a aplicação no tempo das leis ambientais que punam por contra-ordenação (artigo 4.º<sup>31</sup>), a sua aplicação no espaço (artigo 5.º<sup>32</sup>), o momento, e o lugar da prática do facto (respectivamente, artigos 6.º e 7.º<sup>33</sup>), em nada se afastando, na génese, daquele regime geral, mas desta forma pretendendo facilitar a tarefa do aplicador do direito.

A questão da responsabilidade pela prática das contra-ordenações é tratada no artigo 8.º do diploma; deixando de parte a concernente às pessoas singulares – que deverá, assim, ser buscada no regime geral.

---

<sup>30</sup> Não sendo por esta lei prejudicado, o regime das contra-ordenações no âmbito da poluição do meio marinho nos espaços marítimos sob jurisdição nacional (Decreto-Lei n.º 235/2000, de 26 de Setembro) – artigo 75.º.

<sup>31</sup> Artigo 4.º: *“1. A punição da contra-ordenação ambiental é determinada pela lei vigente no momento da prática do facto ou do preenchimento dos pressupostos de que depende. 2. Se a lei vigente ao tempo da prática dos factos for posteriormente modificada, aplica-se a lei mais favorável ao arguido, salvo se este já tiver sido condenado por decisão definitiva ou transitada em julgado. 3. Quando a lei valer para um determinado período de tempo, continua a ser punível como contra-ordenação ambiental o facto praticado durante esse período.”*

<sup>32</sup> Artigo 5.º: *“Salvo tratado ou convenção internacional em contrário, a presente lei é aplicável aos factos praticados: a). Em território português, independentemente da nacionalidade ou sede do agente; b). A bordo de aeronaves, comboios e navios portugueses.”*

<sup>33</sup> Artigo 6.º: *“O facto considera-se praticado no momento em que o agente actuou ou, no caso de omissão, deveria ter actuado, independentemente do momento em que o resultado típico se tenha produzido.”*

Artigo 7.º: *O facto considera-se praticado no local em que, total ou parcialmente e sob qualquer forma de participação, o agente actuou ou, no caso de omissão, devia ter actuado, bem como naquele em que o resultado típico se tenha produzido.”*



Assim, porque o bem jurídico a proteger, o *Ambiente*, não pode ficar prejudicado por questões formais, o legislador determina a aplicação de coimas, às sociedades e associações sem personalidade jurídica, mas também às pessoas colectivas, públicas ou privadas, ainda que irregularmente constituídas.

Todas elas serão responsáveis pelas contra-ordenações que a lei em apreço prevê, quando os factos tiverem sido praticados, no exercício da respectiva actividade, em seu nome ou por sua conta, pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores. Excepto se provarem que apesar de terem cumprido todos os deveres a que estavam obrigadas, não conseguiram impedir a prática da infracção por parte dos seus trabalhadores ou de mandatários sem poderes de representação.

Caso assim não seja, sempre os titulares dos órgãos de administração de pessoas colectivas e entidades equiparadas, bem como os responsáveis pela direcção ou fiscalização de áreas de actividade em que seja praticada alguma contra-ordenação, incorrem na sanção prevista para o autor, quando conhecendo ou devendo conhecer a prática da infracção, não adoptem as medidas adequadas para lhe pôr termo de imediato; mas esta sanção, salvo se sanção mais grave lhes não couber por força de outra disposição legal, será especialmente atenuada.

Termos em que, e na mesma linha de orientação, sendo o agente da contra-ordenação, pessoa colectiva ou equiparada, solidariamente com ela, respondem pelo pagamento da coima, os respectivos titulares do órgão máximo das pessoas colectivas públicas, sócios, administradores ou gerentes.

No âmbito das contra-ordenações ambientais, é de salientar ter sido introduzida a regra da punibilidade da negligência (e não apenas

nos casos previstos na lei, como sucede no regime geral – artigo 8.º do RGCO); tendo ainda sido prevista a punibilidade da tentativa, mas apenas nas contra-ordenações graves e muito graves – termos em que os montantes mínimos das coimas abstractamente aplicáveis são reduzidos para metade.

Não deixando de aludir ao erro sobre os elementos do tipo, sobre a proibição ou sobre um determinado estado de coisas que a existir, afastaria a ilicitude do facto ou a culpa do agente, que exclui o dolo; e ao erro sobre a ilicitude e as suas consequências (ausência de culpa se o erro não lhe for censurável, e, quando tal, possibilidade de atenuação especial da coima), o legislador regulamenta depois as causas de inimputabilidade – em razão da idade (artigo 13.º) e de anomalia psíquica (artigo 14.º).

De seguida, encontramos no texto legal, as várias formas de actuação contra-ordenacional: *Autoria, Cumplicidade e Comparticipação* (artigos 15.º, 16.º e 17.º<sup>34</sup>).

Assiste às autoridades administrativas<sup>35</sup>, no exercício de funções inspectivas, de fiscalização ou de vigilância no âmbito da protecção ambiental, a entrada e acesso livre nos estabelecimentos e locais onde sejam exercidas actividades a inspeccionar (incluindo veículos

---

<sup>34</sup> Artigo 15.º: “É punível como autor quem executar o facto, por si mesmo ou por intermédio de outrem, ou tomar parte directa na sua execução, por acordo ou juntamente com outro ou outros, e ainda quem, dolosamente, determinar outra pessoa à prática do facto, desde que haja execução ou começo de execução.”

Artigo 16.º: “1. É punível como cúmplice quem, dolosamente e por qualquer forma, prestar auxílio material ou moral à prática de outrem de um facto doloso. 2. É aplicável ao cúmplice a sanção fixada para o autor especialmente atenuada.”

Artigo 17.º: “1. Se vários agentes comparticiparam no facto, qualquer deles incorre em responsabilidade por contra-ordenação ambiental mesmo que a ilicitude ou o grau de ilicitude do facto dependam de certas qualidades ou relações especiais do agente e estas só existam num dos comparticipantes. 2. Cada comparticipante é punido segundo a sua culpa, independentemente da punição ou do grau de culpa dos outros participantes.”

<sup>35</sup> Como tal sendo considerados, todos os organismos a quem legalmente compita a instauração, instrução ou aplicação das sanções dos processos de contra-ordenação em matéria ambiental (artigo 73.º).

automóveis, aeronaves, comboios e navios); para tal podendo ser solicitado auxílio às forças policiais.

Consequentemente, os responsáveis pelos espaços referidos, são obrigados a facultar a entrada e permanência, bem como a apresentar às autoridades administrativas a documentação, livros, registos e quaisquer outros elementos que lhes forem exigidos, e, bem assim, a prestar a informação solicitada.

No exercício dos seus poderes de vigilância, fiscalização ou inspecção, podem ainda as autoridades administrativas determinar o embargo de quaisquer construções em área de ocupação proibida ou condicionada em zonas de protecção estabelecidas por lei ou em contravenção à lei, aos regulamentos ou às condições de licenciamento e de autorização; para tal lhes sendo permitida, junto das câmaras municipais, a consulta integral e sem reservas dos processos respeitantes às construções em causa (e cópias) – perante a premência da protecção, as câmaras municipais estão obrigadas a disponibilizar os elementos com carácter de urgência.

O não cumprimento de ordens ou mandados legítimos daquelas autoridades, por parte dos destinatários, constituirá contra-ordenação leve, a qual, se assim cominado na notificação, passará a ser punível com o montante de coima aplicável às contra-ordenações graves em caso de manutenção do incumprimento após notificação para o efeito (artigo 25.º).

O Título III desta Parte I do diploma reporta-se, então, às coimas e às sanções acessórias; estabelecendo, desde logo, que a determinação da medida da coima e das sanções acessórias se fará em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa do agente, da sua situação económica e dos benefícios obtidos com a prática dos factos, para tal sendo ainda tomadas em conta a conduta anterior e posterior

do agente e as exigências de prevenção. Serão ainda atendíveis a coacção, a falsificação, as falsas declarações, simulação ou outro meio fraudulento utilizado pelo agente, bem como a existência de actos de ocultação ou dissimulação tendentes a dificultar a descoberta da infracção.

Por referência à relevância dos direitos e interesses violados, e para determinação da coima aplicável, classificam-se as contra-ordenações ambientais como leves, graves e muito graves; sendo que, a cada escalão de gravidade corresponde uma coima, diferenciando-se também os seus montantes abstractos consoante seja aplicada a pessoa singular ou colectiva, e em função do grau de culpa (artigo 22.º<sup>36</sup>) – montantes que apenas serão aplicáveis após publicação de diploma que, alterando a legislação vigente sobre a matéria ambiental, proceda à classificação das contra-ordenações aí tipificadas (artigo 77.º).

Não obstante, o legislador estabelece, no artigo 23.º, critérios especiais da medida da coima quando a presença ou emissão de uma ou mais substâncias perigosas afecte gravemente a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente: elevando para o dobro os limites mínimos e máximos das contra-ordenações muito graves.

Em prol do Ambiente e da sua protecção, e se ainda for possível, ou seja, se ainda for benéfico para o ambiente, sempre que a contra-

---

<sup>36</sup> Contra-ordenações leves: se pessoa singular, de € 200 a € 1000 e de € 400 a € 2000, se praticadas, respectivamente, com negligência e com dolo; se pessoa colectiva, de € 3000 a € 13 000 e de € 6000 a € 22 500, se praticadas, respectivamente, com negligência e com dolo.

Contra-ordenações graves: se pessoa singular, de € 2000 a € 10 000 e de € 6000 a € 20 000, se praticadas, respectivamente, com negligência e com dolo; se pessoa colectiva, de € 15 000 a € 30 000 e de € 30 000 a € 48 000, se praticadas, respectivamente, com negligência e com dolo.

Contra-ordenações muito graves: se pessoa singular, de € 20 000 a € 30 000 e de € 30 000 a € 37 500, se praticadas, respectivamente, com negligência e com dolo; se pessoa colectiva, de € 38 500 a € 70 000 e de € 200 000 a € 2 500 000, se praticadas, respectivamente, com negligência e com dolo.

De salientar que estes montantes foram objecto de alteração, já referida, e introduzida em 2009.

ordenação ambiental consista na omissão de um dever, o pagamento da coima não dispensa o infractor do seu cumprimento.

Como instrumento dissuasor das agressões ambientais, que se pode revelar, atendendo ao agravamento dos limites mínimos e máximos da coima em um terço, foi prevista a punibilidade da reincidência – artigo 26.º.

Pelo que, será punido como reincidente, aquele que cometer uma infracção muito grave ou grave praticada com dolo, depois de ter sido condenado por qualquer outra infracção; bem como aquele que praticar uma qualquer infracção depois de ter sido condenado pela prática dolosa de uma infracção grave ou muito grave.

Será assim salvo se, entre as duas infracções (aquela pela qual o agente foi condenado e a prática da nova infracção) tenha já decorrido o prazo de prescrição da primeira, não relevando então, para efeitos de reincidência.

À semelhança do que se estabelece no regime geral das contra-ordenações, o legislador descreve os termos punitivos no que concerne ao valor da coima, em caso de concurso de contra-ordenações. Todavia, no que respeita ao concurso de infracções, deparamo-nos com um desvio ao regime geral, atenta a necessária protecção ambiental: quando o mesmo facto constitua simultaneamente crime e contra-ordenação ambiental, ao arguido é assacada responsabilidade por ambas as infracções, sendo instaurados dois processos a decidir pelas correspondentes autoridades competentes (no regime geral, corre apenas o processo criminal, sem prejuízo do juiz poder decidir a aplicação de sanções acessórias correspondentes à contra-ordenação em causa).

Não obstante, caso o arguido venha a ser condenado criminalmente pelo mesmo facto, caduca a decisão contra-ordenacional,

mas ainda assim, podem aplicar-se as sanções acessórias previstas para a respectiva contra-ordenação.

A aplicação das sanções acessórias, por sua vez, só pode ser determinada por lei, e em relação às infracções graves e muito graves, nos termos do regime geral e com algumas especificações, de entre as quais salientamos as seguintes:

A imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infracção e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma – sanção com a duração máxima de três anos (tal como a maioria das que priva o arguido dos seus direitos, e encerra o seu estabelecimento); a perda de subsídios, cuja comunicação à entidade que o atribuiu deve ser imediata, podendo o arguido ser condenado à devolução das parcelas ou totalidade que haja recebido; a apreensão de objectos que serviram ou estavam destinados a servir a prática de uma contra-ordenação ou por esta foram produzidos, e a publicidade da condenação.

Esta última, merecendo atenção especial do legislador (artigo 38.º), ao estabelecer que é a lei que determina as situações em que a mesma é admitida no âmbito da prática de contra-ordenações graves e muito graves; podendo consistir na publicação de um extracto com a caracterização da infracção e a norma violada, a identificação do infractor e a sanção aplicada, num jornal diário nacional e numa publicação periódica local ou regional da área da sede do infractor, ou no *Diário da República* (II.ª Série), sempre a expensas do infractor.

No entanto, a aplicação de tais sanções está sujeita à verificação de determinados pressupostos, como, por exemplo, no caso de privação do direito de participar em conferências, feiras ou mercados nacionais ou internacionais com o intuito de transaccionar ou dar publicidade aos seus produtos ou às suas actividades, tal só pode ser decretado se o

arguido tiver praticado a contra-ordenação durante ou por causa da participação em conferência, feira ou mercado. É portanto necessária, a verificação de uma *razão directa* entre o facto que deu origem à contra-ordenação em causa e o objecto último da sanção acessória a aplicar.

Já a interdição do exercício de profissões ou actividades a que a contra-ordenação respeita, merecendo destaque autónomo no corpo da lei (artigo 32.º), pode ser decretada temporariamente pelo período máximo de três anos, desde que o arguido tenha praticado a contra-ordenação em flagrante e grave abuso da função que exerce ou com manifesta e grave violação dos deveres que lhe são inerentes.

A perda de objectos e a perda de valores são disciplinadas nos artigos 33.º e 34.º: Aqueles, quando tiverem servido ou estivessem destinados a servir para a prática de uma contra-ordenação ambiental, ou em consequência desta tiverem sido produzidos, e quando, pela sua natureza ou circunstâncias do caso, representem grave perigo para a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente, ou exista sério risco da sua utilização para a prática de crime ou contra-ordenação ambiental, podem ser declarados perdidos (nos termos previstos no regime geral – artigo 22.º e seguintes do RGCO); e, quando tal já não se revelar possível (total ou parcialmente), devido a actuação dolosa do agente em relação a objectos que lhe pertenciam no momento da prática do facto, pode ser declarada perdida uma quantia em dinheiro correspondente ao seu valor.

Podendo as perdas a que nos reportámos supra, serem decretadas independentemente de procedimento contra o agente, ou de ao mesmo ser aplicada uma coima, o trânsito em julgado das decisões que derem origem à perda, tem como consequência a transferência da propriedade para o Estado.

Já a perda de objectos propriedade de terceiros, não poderá, em regra, ser decretada, nem em prol do Ambiente. Apenas é admitida caso o terceiro tenha concorrido, com culpa, para a sua utilização ou produção ou do facto tiver retirado vantagem, ou caso os objectos tenham sido, por qualquer título, adquiridos após a prática do facto, conhecendo os adquirentes a sua proveniência.

Sendo o RGCO omissivo quanto à possibilidade de substituição da coima, a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (na senda do vinha sendo utilizado pelos tribunais nas infracções ambientais), prevê a possibilidade de suspensão (total ou parcial) da sanção, no seu artigo 39.º (mas não já da decisão de custas – artigo 57.º, n.º 5); introduzindo, assim, um regime alheio àquele regime geral, mas que, em nome da protecção ambiental se pode vir a revelar como mais um instrumento (diferente dos de comando e controlo) que concorre, a par com tantos outros, para uma melhoria contínua.

Desta forma, a referida suspensão pode ser determinada pela autoridade administrativa que a aplicou, por um período de um a três anos, podendo ficar condicionada ao cumprimento de obrigações, tais como as consideradas necessárias para a regularização de situações ilegais, para a reparação de danos ou para a prevenção de perigos para a saúde, segurança das pessoas e bens e ambiente.

Caso, findo o período de suspensão decretado, o arguido não tenha violado as obrigações que lhe tenham sido impostas, a condenação perde o efeito; sendo que, se assim não for, procede-se à execução da sanção aplicada.

Não obstante, a segurança jurídica num Estado de Direito, e também num Estado de Direito Ambiental, não pode, de forma alguma, ser ignorada.



Assim é que, no artigo 40.º do diploma em análise, o legislador introduz os prazos prescricionais das infracções ambientais e das sanções que tenham sido aplicadas no âmbito das mesmas (coima e sanções acessórias); pois, caso as autoridades administrativas não actuem dentro do prazo para tal concedido por lei, não pode o cidadão comum ver-se perseguido *ad eternum*.

A prescrição decorre, então, do não exercício em tempo útil, por parte da Administração, do direito de perseguir contra-ordenacionalmente o agente de uma contra-ordenação; ou seja, quando, devido ao não exercício de um direito (no caso, o de perseguir contra-ordenacionalmente o agente de uma contra-ordenação), durante um determinado tempo, a lei atribui o efeito da sua extinção, por considerar que a inércia da Administração exprime uma presunção de renúncia ao direito, originando assim o desaparecimento de um direito já definido.

Termos em que, decorridos os períodos prescricionais, entende-se não ser mais razoável prolongar o constrangimento ao arguido por uma contra-ordenação cuja repercussão social vai diminuindo pelo esquecimento em que o envolveu o tempo decorrido – não sendo sequer lícito àquele, renunciar aos efeitos da prescrição, que assim operam de pleno direito, atento o carácter do instituto.

Assim, é de cinco anos o prazo<sup>37</sup> para que o procedimento pelas contra-ordenações graves e muito graves, prescreva; sendo de três

---

<sup>37</sup> Prazo, que é contado desde a prática da contra-ordenação, sem prejuízo das causas de interrupção e suspensão previstas nos artigos 27.º-A e 28.º do RGCO:

Artigo 27.º-A: “1. A prescrição do procedimento por contra-ordenação suspende-se, para além dos casos especialmente previstos na lei, durante o tempo em que o procedimento: a) Não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de autorização legal; b) Estiver pendente a partir do envio do processo ao Ministério Público até à sua devolução à autoridade administrativa, nos termos do artigo 40.º; c) Estiver pendente a partir da notificação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima, até à decisão final do recurso. 2. Nos casos previstos nas alíneas b) e c) do número anterior, a suspensão não pode ultrapassar seis meses.”

Artigo 28.º: “1. A prescrição do procedimento por contra-ordenação interrompe-se: a) Com a comunicação ao arguido dos despachos, decisões ou medidas contra ele tomados ou com qualquer notificação; b) Com a realização de quaisquer diligências de prova, designadamente exames e buscas, ou com o pedido de auxílio às autoridades policiais ou a qualquer autoridade administrativa; c) Com a notificação ao arguido para exercício do direito de audição ou com as declarações por ele prestadas no exercício desse direito; d)

anos aquele que é necessário para as leves. Já o prazo de prescrição da coima e das sanções acessórias<sup>38</sup>, será de três anos no caso das graves e muito graves, e de dois, no caso das leves.

A Parte II do diploma, referente ao processo de contra-ordenação propriamente dito, inicia-se com as medidas cautelares que podem ser determinadas pela autoridade administrativa caso tal se revele necessário à instrução do processo ou caso estejam em causa a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente (e para cuja execução poderá ser solicitado o auxílio das autoridades policiais).

De entre tais medidas (previstas no artigo 41.º do diploma), consta a suspensão da laboração ou o encerramento preventivo, a sujeição da laboração a determinadas condições necessárias ao cumprimento da legislação ambiental, a selagem de equipamento por determinado tempo, e a imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infracção e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma.

A vigência de tais medidas, não sendo, nem podendo, de todo, ser ilimitada, está sujeita à verificação das situações que o legislador identifica no n.º 2 do preceito referido: a sua revogação pela autoridade administrativa ou por decisão judicial, o início do cumprimento de sanção acessória cujo efeito seja equivalente, a superveniência de

---

*Com a decisão da autoridade administrativa que procede à aplicação da coima. 2. Nos casos de concurso de infracções, a interrupção da prescrição do procedimento criminal determina a interrupção da prescrição do procedimento por contra-ordenação. 3. A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade."*

<sup>38</sup> Este prazo é contado desde o trânsito em julgado da decisão que determinou a sua aplicação – tendo igualmente que se atender às causas de interrupção e de suspensão estabelecidas nos artigos 30.º, 30.º-A, e 31.º do RGCO:

Artigo 30.º: *"A prescrição da coima suspende-se durante o tempo em que: a) Por força da lei a execução não pode começar ou não pode continuar a ter lugar; b) A execução foi interrompida; c) Foram concedidas facilidades de pagamento."*

Artigo 30.º-A: *"1. A prescrição da coima interrompe-se com a sua execução. 2. A prescrição da coima ocorre quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição acrescido de metade."*

Artigo 31.º: *"Aplica-se às sanções acessórias o regime previsto nos artigos anteriores para a prescrição da coima."*

decisão administrativa ou judicial que não condene o arguido a sanção acessória equivalente à medida cautelar determinada, e a ultrapassagem do prazo de instrução processual (180 dias, eventualmente acrescidos de 120 dias – artigo 48.<sup>o</sup><sup>39</sup>).

A lei pode ainda atribuir às autoridades administrativas a capacidade de, nos termos desta Lei-Quadro e do RGCO, apreender os seguintes bens e documentos:

- Equipamentos destinados à laboração;
- Licenças, certificados, autorizações, aprovações, guias de substituição e/ou outros documentos equiparados;
- Animais ou plantas de espécies protegidas ilegalmente na posse de pessoas singulares ou colectivas.

Após o estabelecimento de tais medidas cautelares, o legislador dedica-se à forma como decorrerá, então, o processo propriamente dito, começando por explanar os termos das notificações (na pessoa do arguido, e na do seu mandatário) – artigos 43.<sup>o</sup> e 44.<sup>o</sup> - passando depois a indicar as peças processuais aptas para dar conhecimento da prática de uma infracção<sup>40</sup>, ao direito, constitucionalmente consagrado, de defesa e audiência do arguido (que inclui a possibilidade de apresentação de testemunhas – não obstante a falta de um e de outros, a que o processo siga os seus trâmites) – Artigo 45.<sup>o</sup> a 51.<sup>o</sup> do diploma.

Um artigo que foi aditado ao diploma original, portanto, em 2009, foi o 49.<sup>o</sup>-A, que julgamos revestir importância no âmbito da aplicação

---

<sup>39</sup> Este artigo, para além de estabelecer tais limites do decurso da instrução (cujas contagens iniciam na data de distribuição do processo ao instrutor) – apenas sendo possível o alargamento em 120 dias sob proposta fundamentada do instrutor – cria ainda a proibição de o participante ou autuante poder exercer funções de instrutor no mesmo processo. (Com tal se pretendendo acautelar, ainda mais, a imparcialidade das decisões administrativas ao nível ambiental).

<sup>40</sup> Aqui é de salientar o prazo que é imposto às entidades autuantes sem poderes instrutórios, para a remessa do auto de notícia ou participação à autoridade administrativa competente, de 10 dias úteis.

prática deste Regime Geral das Contra-Ordenações Ambientais, pois consubstancia-se numa actuação pró-activa em prol do ambiente, a par da sanção de que o agente possa vir a ser alvo.

Ali se prevê que, durante o prazo concedido ao arguido para apresentação da defesa (15 dias úteis – que não será suspenso), aquele possa requerer o pagamento da coima relativa a contra-ordenações leves e graves, sendo a mesma reduzida em 25% do montante mínimo legal (o estabelecido para os casos de negligência). Para tanto, aquele terá que provar que cessou a conduta ilícita, por acção ou omissão, objecto da contra-ordenação ou contra-ordenações cuja prática lhe é imputada, e se o mesmo não for reincidente.

O pagamento voluntário da coima nos casos em que se verificar a cessação da actividade ilícita, sempre será admissível em qualquer altura do processo e até à decisão final, relativamente a contra-ordenações leves e graves, e também às muito graves praticadas com negligência<sup>41</sup>. Neste caso, a mesma será liquidada pelo mínimo (excepto nos casos de reincidência, em que o limite mínimo será elevado em um terço).

Todavia, para efeitos de reincidência, o pagamento da coima em ambos os casos, equivale a uma condenação, não excluindo, por isso, a aplicação de sanções acessórias.

O diploma apresenta-nos preceitos inovadores no âmbito do direito de mera ordenação social, nomeadamente, os artigos 52.º, n.º 5, 52.º-A e 53.º.

Limita-se ali (artigo 52.º, n.º 5) a possibilidade de o Ministério Público, enquanto representante das autoridades administrativas em

---

<sup>41</sup> No entanto, se a infracção consistir na falta de entrega de documentos ou na omissão de comunicações obrigatórias, o referido pagamento voluntário só será admissível se o arguido sanar a falta no mesmo prazo.

juízo, desistir da acusação; pois que só o poderá fazer com a concordância da autoridade administrativa.

Determina-se também (artigo 52.º-A) a preclusão do direito de impugnação caso o arguido proceda ao pagamento da coima após a notificação da decisão administrativa.

Para, de certa forma, dissuadir a interposição de recursos das decisões administrativas, em ordem a adiar (ou mesmo impedir – pela prescrição) o pagamento da coima, o legislador determinou no artigo 53.º, a aplicação de juros; ou seja, no final do processo judicial que conheça da impugnação ou da execução da decisão contra-ordenacional, e que confirme total ou parcialmente o montante da coima, acrescerão juros àquele montante (à taxa máxima estabelecida na lei fiscal), contados desde a data da notificação da decisão da contra-ordenação ao arguido.

Ainda, em nome da celeridade que a resolução das questões ambientais impõe à comunidade em geral, cria-se a figura do processo sumaríssimo nas contra-ordenações ambientais (artigo 56.º), no que concerne às infracções leves, quando a sua gravidade for reduzida e a culpa do agente o justifique.

Será então comunicada ao arguido, pela autoridade administrativa, e antes de o acusar formalmente, a decisão de aplicar uma sanção, podendo também ser determinada a adopção de comportamento legalmente exigido dentro do prazo que aquela lhe fixe para o efeito. No entanto, o arguido pode recusar. Mas, se não o fizer, terá que proceder ao pagamento da coima no prazo de 10 dias úteis<sup>42</sup>, tornando-se a decisão definitiva (e, em nome do princípio geral de direito, *ne bis in idem*, o facto não poderá voltar a ser apreciado como contra-ordenação), da mesma não podendo o arguido recorrer.

Através deste diploma, é constituído um cadastro nacional (artigos 62.º a 68.º), que apresenta as legais garantias de tratamento de dados, e cujo objecto é o registo e tratamento das sanções principais e acessórias, das medidas cautelares aplicadas em processo de contra-ordenação e das decisões judiciais relacionadas com aqueles processos após decisão definitiva ou trânsito em julgado; e, bem assim, a suspensão, a prorrogação da suspensão e a revogação das decisões tomadas no processo de contra-ordenação.

O cadastro está sob a responsabilidade da IGAOT à qual todas as autoridades administrativas têm a obrigação de enviar a informação que a lei determina no âmbito dos processos de contra-ordenação por si decididos (em 30 dias úteis).

Importa realçar que, como medida dissuasora de práticas ambientais contra-ordenacionais, se prevê a possibilidade de divulgação pública de dados constantes do registo individual dos infractores ambientais, nos casos de contra-ordenações muito graves e de reincidência envolvendo contra-ordenações graves.

No entanto, volvidos três ou cinco anos, consoante estejam em causa infracções leves ou graves e muito graves, são cancelados, automaticamente e de forma irrevogável, no cadastro todos os dados.

Uma importante novidade introduzida pelo diploma em apreço, é a criação do FIA, cujo regulamento deveria ser instituído por Decreto-Lei a aprovar no prazo de 120 dias<sup>42</sup>.

Tem como objectivos (artigo 70.º), prevenir e reparar danos resultantes de actividades lesivas para o ambiente, nomeadamente nos casos em que os responsáveis os não possam ressarcir em tempo útil.

---

<sup>42</sup> Caso o arguido não proceda ao pagamento no prazo determinado, o processo de contra-ordenação prosseguirá de imediato, ficando sem efeito a decisão proferida no âmbito deste processo sumaríssimo.

<sup>43</sup> No entanto, a sua regulamentação apenas veio a ganhar vida através do Decreto-Lei n.º 150/2008, em 30 de Julho de 2008.

O Fundo arrecadará parte das receitas das coimas aplicadas, mormente, 50% do seu montante. O restante montante da coima aplicada, será distribuído da seguinte forma (artigo 73.º):

- 25% para a autoridade que aplica a coima<sup>44</sup>;
- 15% para a entidade autuante; e
- 10% para o Estado.

Não olvidando a juventude do Fundo, o legislador determinou que, enquanto não entrasse em vigor o respectivo regulamento, o montante ao mesmo destinado reverteria para o Estado.

Deste diploma resulta, por fim, a derrogação de um princípio fundamental em direito penal e também de mera ordenação social: a proibição da *reformatio in pejus*.

Assim, não será aplicável aos processos de contra-ordenação instaurados e decididos nos termos desta Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, a proibição da *reformatio in pejus* – informação que terá que constar de todas as decisões finais que admitam recurso.

Em termos da jurisprudência existente já no nosso Ordenamento Jurídico relativa à aplicação do diploma das contra-ordenações ambientais, refira-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra<sup>45</sup>, que decide pela não aplicação de juros prevista no artigo 53.º da Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais<sup>46</sup>, em virtude do cumprimento das regras de aplicação da lei no tempo.

Refira-se ainda o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora 17 de Março de 2009<sup>47</sup>, o qual no âmbito da Lei-Quadro, mantém a decisão da

---

<sup>44</sup> Para esta revertem ainda as custas do processo – artigo 57.º.

<sup>45</sup> Acórdão datado de 16 de Janeiro de 2008.

<sup>46</sup> In, <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030eal61802568d9005cd5bb/13550a1240c8116d802573d800589a22?OpenDocument>.

<sup>47</sup> In, <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/0/5b9b6886e0750b1c8025759000370398?OpenDocument>.

Inspecção-Geral do Ambiente (de 7 de Dezembro de 2006), e sentença legalmente proferida por Despacho, que condenou a arguida pela prática de uma contra-ordenação consubstanciada na falta de licenciamento para exploração de uma pedreira (e ausência da sua adaptação às novas prescrições legais), no pagamento de uma coima, bem como no pagamento de juros legais sobre o montante da coima aplicada desde 16 de Fevereiro de 2007 até efectivo e integral pagamento.

Ora, este último exemplo citado revela a importância dos instrumentos de comando e controlo submetidos ao regime da Lei-Quadro que supra analisámos, na medida em que os juros que forem determinados no final do processo judicial que conheça da impugnação ou da execução da decisão contra-ordenacional (contados desde a data da notificação da decisão da contra-ordenação ao arguido e à taxa máxima estabelecida na lei fiscal - nos termos do seu artigo 53.º), e que confirme total ou parcialmente o montante da coima, acrescerão àquele montante. Tal terá como resultado, o aumento das receitas do FIA, pois aos 50% da coima aplicada que para aquele fundo revertem, acrescerá a proporção dos juros apurada.



### **3. O Fundo Ambiental Genérico: o Fundo de Intervenção Ambiental**

Tendo como fito a resolução de diversos problemas que afectam o ambiente, assegurando a concretização do PPP, na medida em que parte das receitas do FIA (mormente no que respeita à considerável percentagem do montante das coimas aplicadas aos poluidores – 50%) é suportada pelos poluidores através do pagamento das referidas coimas, mas também através de impostos, taxas, etc.; e assegurando também a mutualização do risco ecológico, para cujo desiderato se revela de elevado potencial, a criação de fundos públicos autónomos, alimentados por receitas próprias e capazes de acorrer às situações de desastre ecológico ou de passivo ambiental mais urgente, em 30 de Julho de 2008 foi publicado no *Diário da República*, o Decreto-Lei n.º 150/2008.

O diploma visa a regulamentação do FIA, criado pela Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais e concebido como um instrumento público de prevenção e reparação dos danos resultantes de actividades lesivas para o ambiente, mormente quando os responsáveis não os possam ressarcir em tempo útil.

A sua vigência teve início no dia 31 de Julho de 2008.

Este fundo, conforme indicado no Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro (que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - MAOTDR), vê a sua gestão assegurada pela Secretaria-Geral do MAOTDR, através de um órgão de direcção constituído em regime de inerência, pelo Secretário-Geral e um Secretário-Geral-Adjunto do MAOTDR, respectivamente, Director e Sub-Director do FIA (artigo 4.º).

De entre as competências atribuídas ao Director, cumpre aqui assinalar aquela que respeita à elaboração dos regulamentos necessários ao funcionamento do FIA - competência de cujo exercício não conhecemos ainda resultados. Ao Director cumpre ainda elaborar o plano anual de actividades, o orçamento anual, promover a arrecadação de receitas e autorizar a realização de despesas, bem como a aplicação financeira das receitas do FIA (artigo 4.º do diploma).

Já o Sub-Director (que será um Secretário-Geral-Adjunto do MAOTDR exclusivamente afecto às tarefas respeitantes à direcção do FIA e outros fundos administrados pela Secretaria-Geral do MAOTDR – Decreto-Regulamentar n.º 52/2007, de 27 de Abril, que regulamenta o funcionamento da Secretaria-Geral; e artigo 4.º, n.º 2 do diploma em análise), tem como competências de maior relevo, a apreciação dos projectos de intervenção que lhe sejam submetidos e o acompanhamento, avaliação e execução dos projectos financiados pelo fundo (artigo 4.º, n.º 2, alíneas h) e i), e artigo 9.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 150/2008, de 30 de Julho).

Os serviços orçamentais e de secretaria do FIA são assegurados pela Secretaria-Geral do MAOTDR, sendo a sua gestão financeira realizada de acordo com os princípios e instrumentos de gestão aplicados aos fundos e serviços autónomos (artigo 8.º do diploma).

O FIA é um património autónomo, sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e com personalidade judiciária. Sendo que, para um melhor controlo da legalidade e regularidade da gestão patrimonial do fundo, foi instituído o fiscal único como o órgão por tal responsável, cujo mandato será de três anos (artigo 5.º). – Este, terá que ser isento, imparcial e sigiloso sobre os conhecimentos obtidos no exercício da função.

De entre as competências de maior relevo que foram acometidas ao fiscal único, há que dar especial atenção à que lhe permite propor a realização de auditorias externas quando as mesmas se revelem necessárias ou convenientes. Reflectindo as suas características de imparcialidade e isenção, podendo ainda ser chamado a pronunciar-se sobre qualquer matéria do domínio da gestão económica e financeira do Fundo.

O artigo 3.º do diploma define a missão do FIA; sendo que esta é sempre uma intervenção em segunda linha, pois o FIA só financiará iniciativas de prevenção e reparação, na medida em que estas não possam de outra forma ser asseguradas; ou seja, a ocupação primordial do FIA será relativamente aos danos ambientais que exigem uma intervenção rápida ou para cuja prevenção ou reparação não se encontrem vocacionados outros instrumentos públicos.

Nestes termos, a sua missão será "*(...) financiar iniciativas de prevenção e reparação de danos e componentes ambientais naturais ou humanas, sejam eles resultantes de acção humana ou produto das forças da natureza, que exijam uma intervenção rápida ou para os quais se não possam mobilizar outros instrumentos jurídicos e financeiros, nomeadamente respeitantes à:*

- a) Prevenção de ameaças graves e iminentes a componentes ambientais naturais ou humanos;*
- b) Prevenção e reparação de danos a componentes ambientais naturais ou humanos resultantes de catástrofes ou acidentes naturais;*
- c) Eliminação de passivos ambientais;*
- d) Reparação de danos ambientais cuja prevenção ou reparação não possa ser concretizada nos termos do regime da responsabilidade civil ambiental;*

*e) Actuação em quaisquer outras situações de mora, dificuldade ou impossibilidade de imputação ou ressarcimento de danos a componentes ambientais naturais ou humanos.”*

Para um melhor funcionamento do FIA, o legislador deixa em aberto a possibilidade deste estabelecer mecanismos de articulação com outros fundos públicos, de direito nacional, comunitário ou internacional, cujo objectivo seja a prevenção de danos ambientais ou a concretização de políticas associadas à defesa do ambiente; podendo requerer a todos os organismos públicos a colaboração e as informações que julgue necessárias à prossecução dos seus objectivos. – Desta forma pretende o legislador promover uma tutela integrada do meio ambiente.

No âmbito da gestão técnica do fundo, existe a definição de uma planificação anual e plurianual da sua actividade, e a selecção dos projectos a financiar, sendo, desde logo, estabelecida pelo diploma, a sua ordem decrescente de prioridades, que tem início em acções preventivas (tendo sempre em atenção pessoas e bens), passando de seguida às intervenções pós-agressão ambiental (para defesa directa do ambiente), e por fim, às intervenções referentes à sensibilização e educação ambiental (artigo 9.º)<sup>48</sup>.

Para além de suportar os encargos do Estado que resultam da aplicação do regime da responsabilidade civil ambiental, ou seja, os que ocorrem quando o Estado intervém no âmbito de tal regime em vez do causador do dano (se identificável), ou no mesmo âmbito, no exercício do seu dever de protecção do ambiente constitucionalmente consagrado para obviar à verificação de danos causados a pessoas e bens, o FIA reforça com meios de financiamento próprios a actuação de diversas

---

<sup>48</sup> “a) Prevenção, remoção e minimização de situações extremas para pessoas e bens; b) Restabelecimento do funcionamento de infra-estruturas ambientais básicas; c) Requalificação e valorização de componentes ambientais naturais ou humanas; d) Fomento de utilizações ambiental e ecossitemicamente equilibradas, racionais e sustentáveis de recursos naturais.” – Artigo 9.º.

entidades organicamente integradas no MAOTDR, que ao fundo poderão recorrer.

Assim, poderão ser financiados pelo FIA, mas não em mais de 20% das verbas anuais do fundo por projecto<sup>49</sup>, os projectos cuja execução se enquadre no seu âmbito de actuação, e sejam apresentados por entidades públicas; podendo ainda o fundo promover a apresentação de tais projectos através da elaboração e fornecimento àquelas entidades públicas de estudos preliminares técnicos e financeiros. Isto é, a intervenção do fundo, para além de financeira, pode ser também técnica, colaborando este com as entidades públicas nos termos que se apresentem mais adequados para o projecto em causa, em ordem à protecção e promoção ambiental.

No âmbito de tal financiamento, impendem obrigações sobre a entidade pública que submete projectos ao fundo. Obrigações que têm em conta os objectivos e missão estabelecidos para o FIA, uma vez que se as suas verbas fossem utilizadas para efeitos diversos dos previstos, tal significaria a inversão das finalidades do legislador.

De entre as referidas obrigações, destacamos a que obriga à aplicação dos meios disponibilizados pelo FIA na prevenção dos danos ambientais, na reconstituição dos bens ambientais lesados ou no estabelecimento de situações ecologicamente equivalentes às que existiam antes de qualquer evento danoso para o meio ambiente quando a reconstituição não se mostre praticável.

O FIA, actuando juntamente com os organismos públicos que ao mesmo recorrem para financiamento de projectos, tem pois um papel preponderante na protecção e promoção ambiental.

Os projectos financiados pelo FIA, terão que ser executados nos termos, condições e prazos estabelecidos na decisão de financiamento,

sob pena de imediata restituição integral dos montantes objecto de financiamento (cuja entrega será faseada à medida da execução do processo); até porque, a calendarização estabelecida tem certamente implicações ambientais: quer ao nível da implementação do projecto, dos tempos de intervenção no ciclo de vida da fauna e flora, etc.

Todavia, por regra, estes financiamentos devem ser reembolsados (nos termos indicados na decisão a que nos reportámos supra), podendo a recuperação ocorrer através da participação do fundo nas receitas que sejam geradas pela execução dos projectos (como poderá suceder, por exemplo, num projecto de implantação de um parque temático biológico, com as receitas provenientes da cobrança das entradas no parque)<sup>50</sup>.

Deverá assim suceder na maioria dos financiamentos por parte do fundo; todavia, haverá certamente situações em que o reembolso não se revelará, de todo, possível: como por exemplo, quando, apesar de envidados todos os esforços no sentido de atribuir responsabilidades (identificando o poluidor), tal não for conseguido, e a intervenção do FIA ocorrer para o ressarcimento de pessoas e bens afectadas pelo dano ambiental.

Como receitas, para além do 1% do valor das garantias financeiras ambientais previstas na lei da responsabilidade civil ambiental (Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho – artigo 23.º, n.º 4) - a partir de 1 de Janeiro de 2010, o FIA dispõe das seguintes (artigo 6.º):

- Receitas que resultam da vontade política: alínea a)- *“As dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento de Estado; b)-O produto das taxas, contribuições ou impostos que lhe sejam afectos; c)-*

---

<sup>49</sup> Excepto se devidamente autorizado por despacho do membro do Governo responsável pela área do Ambiente.

*A parcela do produto das coimas que lhe seja afecta nos termos da lei; i)-Quaisquer outras receitas que lhe venham a ser atribuídas ou consignadas por lei ou por negócio jurídico*<sup>51</sup>.

- Receitas que são reflexo da actuação directa do FIA: alínea d)- *"O montante das indemnizações e compensações que lhe sejam devidas em virtude do financiamento de medidas ou acções de prevenção ou reparação de danos ou de perigo de danos ambientais, bem como as multas que lhe sejam afectas; e)-O reembolso dos montantes e despesas avançadas, por intermédio do mecanismo da sub-rogação ou do direito de regresso".*

- Receitas que são reflexo da intervenção indirecta do FIA: alínea f)-*"Os rendimentos provenientes da aplicação financeira dos seus capitais; g)-Os rendimentos provenientes da alienação, oneração ou cedência temporária do seu património".*

- E ainda as receitas que resultam da vontade privada: alínea h)- *"O produto das heranças, legados, doações ou contribuições mecénicas que lhe sejam destinadas; i)-Quaisquer outras receitas que lhe venham a ser atribuídas ou consignadas por lei ou por negócio jurídico"*<sup>52</sup>.

Aquilo que constitui as suas despesas está também regulamentado no artigo 7.º do Decreto-Lei em análise: sendo as resultantes dos encargos e responsabilidades decorrentes da promoção das actividades do FIA.

Regulamentação das despesas que, de certa forma (na mesma linha da obrigatoriedade de devolução dos montantes por

---

<sup>50</sup> Os montantes de financiamento podem ainda ser objecto de remuneração nos termos do n.º 3 do artigo 13.º.

<sup>51</sup> Trata-se de uma cláusula aberta que permitirá alcançar um objectivo desde logo traçado pelo legislador no preâmbulo do diploma em análise: o aumento das receitas do FIA (quer através de atribuições legais, quer através de atribuições particulares estabelecidas por negócio jurídico).

<sup>52</sup> A mesma cláusula aberta.

incumprimento do projecto – artigo 12.º, n.º 2), visa impedir que o FIA prossiga objectivos diferentes ou desviantes daqueles que lhe foram por lei destinados; uma vez que se trata de um instrumento jurídico estritamente vocacionado para acorrer às situações de desastre ecológico ou de passivos ambientais mais urgentes, mas cuja intervenção deve ser em última linha – Daí a importância da criação de fundos públicos autónomos e alimentados por receitas próprias.

Não foi encontrada a regulamentação da gestão do Fundo prevista na lei (artigo 10.º, n.º 5 e 13.º, n.º 4), mormente quanto ao procedimento de apresentação e selecção dos projectos a financiar, ainda, quanto às regras do pagamento dos montantes do financiamento (artigo 11.º, n.º 2), bem como no que concerne às regras de reembolso e remuneração dos montantes de financiamento.

Igualmente, para prossecução dos objectivos do FIA, o legislador estabeleceu no artigo 12.º do diploma, os termos da fiscalização da execução dos projectos financiados pelo fundo, dotando-o de uma ferramenta de suma importância para tal no artigo 14.º: a possibilidade de estabelecer colaboração técnico-pericial com outras entidades para acompanhamento dos projectos. Com tal ferramenta, pretende-se acautelar com uma maior abrangência os problemas ambientais que possam surgir no âmbito das intervenções que ocorram, ou das quais decorram outros e complementares riscos ambientais.



#### **4. Os dois Fundos Ambientais Específicos: o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade e o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos**

Na mesma linha do FIA, em 3 de Agosto de 2009 foram publicados os Decretos-Lei n.ºs 171/2009 e 172/2009 (*Diário da República* n.º 148).

Através do Decreto-Lei n.º 171/2009, foi então criado, no âmbito do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P. (ICNB, I.P.), o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (a que chamaremos de Fundo), como património autónomo, sem personalidade jurídica e com personalidade judiciária.

Na sua génese, este Fundo tem o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, estabelecido pelo Decreto-lei n.º 142/2008, de 24 de Julho, que procedeu, também, à criação da Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN) – seu artigo 5.º.

Este diploma, dispondo de um capítulo dedicado ao regime económico e financeiro da conservação da natureza e da biodiversidade (Capítulo V), promove a participação das autarquias locais, do sector privado, das organizações representativas da sociedade civil e de outras entidades públicas no exercício de acções de conservação activa e de suporte no financiamento do Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC), sempre que a mesma se mostre possível, adequada e útil à prossecução dos objectivos de conservação.

Mas, o diploma admite ainda a possibilidade da conservação da natureza e da biodiversidade ser prosseguida através de instrumentos de compensação ambiental (seu artigo 36.º)<sup>53</sup>, e prevê no seu artigo 37.º, a constituição<sup>54</sup> do Fundo com o objectivo de apoiar, através da afectação de recursos a projectos e investimentos necessários e adequados, a gestão da infra-estrutura básica de suporte à conservação da natureza, designadamente, das áreas que compõem a RFCN.

As contra-ordenações ambientais ali tipificadas, regem-se pelo disposto na Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto, e objecto de Declaração de Rectificação n.º 70/2009, com a sua republicação, de 1 de Outubro).

Tendo a sua entrada em vigor ocorrido nos termos gerais (da *vocatio legis*), portanto, em 10 de Agosto de 2009, o Fundo, reconhecendo a perda da biodiversidade como um dos maiores problemas ambientais que a humanidade enfrenta, centra a sua actividade na afectação de recursos a projectos e investimentos necessários para a gestão e conservação da natureza em Portugal, na promoção do reconhecimento do valor económico da biodiversidade através de mecanismos de compensação de certas formas de perda de biodiversidade, e no desenvolvimento de instrumentos de mercado que apoiem as políticas de conservação da biodiversidade.

À semelhança do que sucede com o FIA, o Fundo pode estabelecer mecanismos de articulação com outros fundos, dispõe de

---

<sup>53</sup> Instrumentos estes, que visam garantir a satisfação das condições ou requisitos legais ou regulamentares de que esteja dependente a execução de projectos ou acções, nomeadamente decorrentes do regime jurídico de avaliação de impacte ambiental ou do regime jurídico da Rede Natura 2000.

Podendo ser concretizada através de projectos ou acções promovidos pela autoridade nacional (dependente de acordo entre o interessado e esta), a compensação ambiental concretiza-se, essencialmente, através da realização de projectos ou acções pelo próprio interessado, que produzam um benefício ambiental equivalente ao custo ambiental causado.

um fiscal único responsável pelo controlo da legalidade e da regularidade da sua gestão financeira e patrimonial, sendo os projectos executados (mas já não fiscalizados – pois que aqui será através de auditoria externa: artigo 10.º, n.º 3), também nos termos, condições e prazos estabelecidos na decisão de financiamento (conforme o disposto no artigo 10.º deste Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de Agosto).

A apresentação dos projectos e termos da sua selecção, será determinada no Regulamento de gestão do Fundo<sup>55</sup>.

Não obstante, em nome da conservação da natureza e da biodiversidade, é ainda concedida à direcção do Fundo, a capacidade de estabelecer protocolos de colaboração com outras entidades públicas, no sentido de complementar e de optimizar os meios disponíveis para maximizar o impacte positivo das suas aplicações sobre a conservação da natureza nas áreas da RFCN.

No artigo 2.º do diploma, vamos encontrar plasmados a missão e objectivos (n.º2) do Fundo.

De entre os seus objectivos, temos aqueles que são de intervenção directa na conservação da natureza (no artigo referido, a alínea a)-*“Apoiar projectos de conservação da natureza e da biodiversidade com incidência nas áreas que compõem a RFCN; b)-Promover projectos ou estudos que contribuam para o alargamento das áreas incluídas na RFCN; c)-Incentivar projectos de conservação de espécies ameaçadas a nível nacional; j)-Apoiar acções de renaturalização em áreas degradadas da RFCN”*); os de investigação e sensibilização (no artigo a que fizemos referência, a alínea d)-*“Apoiar a aquisição ou o arrendamento, por entidades públicas, de terrenos nas áreas que compõem o Sistema Nacional de Áreas Classificadas, ou fora*

---

<sup>54</sup> Através de Decreto-Lei que aprovará o respectivo regulamento e afectação das receitas necessárias ao seu funcionamento.

*delas quando os mesmos se revestirem de grande importância para a conservação da natureza; f)-Promover e apoiar acções de educação e sensibilização para a conservação da natureza e da biodiversidade; g)- Apoiar acções específicas de investigação aplicada e de demonstração em conservação da natureza e da biodiversidade; h)-Promover iniciativas de comunicação, divulgação e visitação de áreas protegidas"); e ainda, os objectivos de intervenção indirecta (no artigo, alínea d)-"Apoiar a aquisição ou o arrendamento, por entidades públicas, de terrenos nas áreas que compõem o Sistema Nacional de Áreas Classificadas, ou fora delas quando os mesmos se revestirem de grande importância para a conservação da natureza; e)-Participar em fundos ou sistemas de créditos de biodiversidade; i)-Criar, ou contribuir para, mecanismos financeiros específicos de apoio ao empreendedorismo nas áreas que compõem o Sistema Nacional de Áreas Classificadas com relevância para a conservação da natureza e da biodiversidade").*

Já a sua gestão técnica, realiza-se na definição anual e plurianual da sua actividade e na selecção dos projectos a financiar, de acordo os critérios e prioridades definidos pelo legislador (artigo 5.º):

- Grau de importância e contributo para a concretização da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade<sup>55</sup>;
- Racionalidade económica e eficácia, maximizando o impacte no terreno das medidas a financiar;
- Diversificação dos projectos a financiar e seu contributo para a gestão activa das áreas que integram o SNAC;

---

<sup>55</sup> A aprovar por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ambiente.

<sup>56</sup> Adoptada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, publicada no *Diário da República* n.º 236, Série I-B, de 11/10/2001.

- Capacidade demonstrativa dos projectos a financiar e viabilidade da sua replicação ao nível das áreas que compõem o SNAC;
- Funcionamento em rede de entidades envolvidas em projectos de conservação activa nas áreas que integram o SNAC;
- Aumento do potencial de visitação das áreas protegidas;
- Valorização ambiental, económica e social do património natural dos territórios que integram o RFCN; e,
- Reforço da capacidade empreendedora na área da conservação da natureza e da biodiversidade com projectos localizados nas áreas que compõem o SNAC.

De referir por último, as receitas que o legislador determinou que o Fundo dispusesse (artigo 7.º):

- a) “As dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento de Estado;*
- b) O produto das demais taxas, contribuições ou impostos que lhe sejam afectos, nos termos e limites definidos na Lei de Enquadramento Orçamental;*
- c) O produto das taxas, contribuições ou impostos que lhe sejam afectos;*
- d) A percentagem do valor das coimas que lhe venha a ser afecta por lei;*
- e) As receitas provenientes dos instrumentos de compensação ambiental previstos no n.º1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho<sup>57</sup>;*

---

<sup>57</sup> Diploma que estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade, e no artigo aludido, define os instrumentos de compensação ambiental como aqueles que visam garantir a satisfação das condições ou requisitos legais ou regulamentares de que esteja dependente a execução de projectos ou acções, nomeadamente decorrentes do regime jurídico da avaliação de impacte ambiental ou do regime jurídico da Rede Natura 2000.

- f) Os rendimentos provenientes de aplicações financeiras ou investimentos;*
- g) O produto de doações, heranças, legados, ou contribuições mecénáticas;*
- h) O produto da alienação, oneração ou cedência temporária de bens ou direitos do seu património;*
- i) Quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas ou consignadas por lei ou por negócio jurídico."*

Ainda no mesmo dia 3 de Agosto de 2009, foi publicado o Decreto-Lei n.º 172/2009, através do qual foi criado o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos, que havia já sido previsto no n.º1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Julho.

Este último diploma, foi promulgado na sequência da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) que, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/80/CE, veio estabelecer o enquadramento das águas superficiais (as águas interiores, de transição e costeiras) e das águas subterrâneas, incluindo a previsão do regime económico e financeiro dos recursos hídricos – seu Capítulo VII.

Ali se previu a taxa de recursos hídricos, com duas bases de incidência separadas<sup>58</sup> - devendo estas, as taxas unitárias aplicáveis, a liquidação, a cobrança e o destino das receitas, ser reguladas por Decreto-Lei que regulamente a utilização de recursos hídricos e o regime económico e financeiro (o que foi efectuado pelo Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Julho), que defina, igualmente, o critério de

---

<sup>58</sup> São elas: a utilização privativa de bens do domínio público hídrico, tendo em atenção o montante do bem público utilizado e o valor económico desse bem; e as actividades susceptíveis de causarem um

repartição das receitas –, bem como a aplicação das receitas com o produto da mesma taxa obtidas (artigo 79.º).

Temos uma aplicação indirecta: alínea a)- *“No financiamento das actividades que tenham por objecto melhorar a eficiência do uso da água e a qualidade dos recursos hídricos; e b)-No financiamento das acções de melhoria do estado das águas e dos ecossistemas associados; e uma aplicação directa: alínea c)-“Na cobertura da amortização dos investimentos e dos custos de exploração de infra-estruturas necessárias ao melhor uso da água; e d)-Na cobertura dos serviços de administração e gestão dos recursos hídricos, objecto de utilização e protecção.”*

Assim, cumprindo o seu desiderato, o Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Julho, veio então estabelecer o regime económico e financeiro dos recursos hídricos, disciplinando a respectiva taxa, as tarifas dos serviços públicos das águas e os contratos-programa em matéria de gestão de recursos hídricos.

O diploma estabelece os termos da cobrança (a incidência objectiva e subjectiva da taxa, a base tributável, a determinação directa e indirecta da matéria tributável, a liquidação, isenção, pagamento e actualização), e no seu artigo 19.º, prevê, então, a criação do Fundo de Protecção de Recursos Hídricos, a constituir por Decreto-Lei (o que aconteceu através do Decreto-Lei n.º 172/2009, de 3 de Agosto).

O seu objectivo prioritário é ali definido nos seguintes termos: *“(...) promover a utilização racional e a protecção dos recursos hídricos através da afectação de recursos a projectos e investimentos necessários ao seu melhor uso, nomeadamente a projectos de grande envergadura.”*

---

impacte negativo significativo no estado de qualidade ou quantidade de água, internalizando os custos ambientais associados a tal impacte e à respectiva recuperação.

O diploma determina ainda, tendo em conta os objectivos já estabelecidos na Lei da Água, a afectação das receitas resultantes da cobrança da taxa de recursos hídricos, nos seguintes termos (artigo 18.º):

- a) *“50% para o Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos;*
- b) *40% para a ARH<sup>59</sup> a quem compita a respectiva liquidação;*
- c) *10% para o INAG<sup>60</sup>.”*

À violação das obrigações tributárias prescritas no diploma, é aplicável, genericamente, o regime geral das infracções tributárias (e não já o das contra-ordenações ambientais, pois apesar de relativos a um componente ambiental natural, não deixam de ser impostos).

Nestes termos, também o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos, doravante, Fundo, é um património autónomo, sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e com personalidade judiciária (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 172/2009, de 3 de Agosto).

Tal como o FIA, também pode estabelecer mecanismos de articulação com outros fundos públicos, dispondo de um fiscal único, e pode igualmente requerer a todos os organismos públicos a colaboração e as informações que julgue necessárias à prossecução dos seus objectivos.

É missão deste Fundo, contribuir para a utilização racional e para a protecção dos recursos hídricos, através da afectação de recursos a projectos e investimentos necessários ao seu melhor uso (artigo 3.º).

---

<sup>59</sup> Administração da Região Hidrográfica, que possui atribuições de gestão das águas, incluindo o respectivo planeamento, licenciamento e fiscalização (artigo 7.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro).

<sup>60</sup> Instituto da Água, que, como autoridade nacional da água, representa o Estado como garante da política nacional das águas (artigo 7.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro).



Serão eles de natureza pró-activa (Projectos tendentes a melhorar a eficiência na captação, aproveitamento e distribuição das águas; Projectos tendentes a melhorar os ecossistemas hídricos); de natureza reactiva (Projectos tendentes a minorar a carga poluente objecto de rejeição nos meios hídricos; Projectos tendentes a minorar o impacto ambiental da ocupação do domínio público hídrico do Estado) e de natureza preventiva (Projectos que contribuam para o controlo de cheias e outras intervenções de sistematização fluvial; Outros projectos que contribuam para a protecção e valorização dos recursos hídricos no âmbito das competências da Autoridade Nacional da Água e das Administrações Regionais Hidrográficas).

Porque estamos perante um fundo com objectivos específicos no âmbito de um único componente ambiental natural, a água, deparamo-nos com situações particulares que se podem verificar, e para as quais o legislador deu já solução. Assim, caso a concretização de intervenções e projectos de maior envergadura que exijam um também, maior esforço financeiro das ARH, e tal se mostre necessário, o Fundo procederá à redistribuição de recursos entre as diversas ARH.

Todavia, tal como no caso do FIA, só serão susceptíveis de financiamento até 20%<sup>61</sup>, os projectos apresentados por entidades públicas ou privadas cuja execução se enquadre no âmbito da missão do Fundo; desenvolvendo-se os termos do financiamento e reembolso, em moldes, em tudo, semelhantes aos estabelecidos para o FIA.

Não obstante o que fica dito, este Fundo só entrará em funcionamento no dia 1 de Janeiro de 2010 (artigo 15.º).

---

<sup>61</sup> Com a mesma excepção a que nos reportámos na nota 49, no que concerne ao FIA; ou seja, mediante despacho do membro do governo responsável pela tutela do ambiente.

## 5. As Aquisições Públicas Ambientais

Uma outra forma de o Estado de Direito Ambiental contribuir activamente para a protecção do ambiente e para a prossecução do objectivo do desenvolvimento sustentável, é através da preferência por produtos e/ou serviços que revistam características ambientais: ou porque a produção dos bens, ou porque a execução dos serviços é efectuada a coberto de uma certificação da ISO 14001, ou do rótulo ecológico, por exemplo.

As aquisições de bens e serviços por parte do Estado e dos seus organismos não é, nem pode ser, efectuada nos mesmos termos dos privados – pois que estão em causa dinheiros públicos, cuja gestão tem de ser adequada e legal – existindo, por isso, regulamentação própria para tal desiderato.

Em 29 de Janeiro de 2008, foi publicado no *Diário da República* (n.º 20), o Decreto-Lei n.º 18/2008, que, revogando o diploma que regulamentava as aquisições de bens e serviços (Decreto-Lei n.º 197/1999, de 8 de Junho) – à excepção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º - criou o Código dos Contratos Públicos, doravante CCP (procedendo à transposição para a nossa ordem jurídica da Directiva n.º 2004/17/CE e da Directiva n.º 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, bem como da Directiva n.º 2005/51/CE da Comissão, de 7 de Setembro, e ainda da Directiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro), mas cuja vigência apenas iniciou em 30 de Julho de 2008.

Todavia, o mesmo viu já alguns dos seus artigos alterados, através da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro<sup>62</sup>, relativamente à sua não aplicabilidade ao, agora denominado, contrato de trabalho em

---

<sup>62</sup> Publicada no *Diário da República*, n.º 176.

funções públicas e ao contrato individual de trabalho; e através do Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro<sup>63</sup>, sobretudo, em ordem a garantir a flexibilidade da sua aplicação às actividades de investigação e desenvolvimento em instituições científicas e de ensino superior.

No diploma são então estabelecidas as regras básicas da contratação pública, quer no que respeita às aquisições de bens e serviços em geral, quer também no que concerne às, tão popularmente conhecidas, empreitadas de obras públicas (as de maior relevo de entre os contratos administrativos em especial).

De uma forma sucinta, referir que o Código começa por definir os tipos e escolha do procedimento: procedimento por ajuste directo, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação e diálogo concorrencial (artigo 16.º); a sua escolha será efectuada em função do valor (artigo 17.º a 22.º), em função de critérios materiais (artigo 23.º a 30.º), e através de outras regras de escolha do procedimento (artigo 31.º a 33.º<sup>64</sup>).

Iniciando por definir quais as entidades que, para efeitos do diploma, são consideradas entidades adjudicantes<sup>65</sup>, ali se determinam

---

<sup>63</sup> Publicado no *Diário da República*, n.º 192.

<sup>64</sup> Serão: em função do tipo de contrato, para a formação de contratos mistos, e em função da entidade adjudicante.

<sup>65</sup> Artigo 2.º: O Estado; as Regiões Autónomas; as Autarquias Locais; os Institutos Públicos; as Fundações Públicas (excepto as previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro); as Associações Públicas; as Associações de que façam parte uma ou várias das pessoas colectivas anteriormente referidas, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente designada pelas mesmas (n.º 1); (n.º 2) quaisquer pessoas colectivas, com excepção das fundações públicas previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que independentemente da sua natureza pública ou privada: \* tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial (aquelas cuja actividade económica não se submeta à lógica do mercado e da livre concorrência); e \* sejam maioritariamente financiadas pelas entidades acima referidas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente, designada por aquelas entidades; quaisquer pessoas colectivas que se encontrem na situação ora referida relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante nos termos então mencionados; e as Associações de que façam parte uma ou várias das pessoas colectivas mencionadas no n.º 2, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão

depois, as várias fases dos procedimentos, a cuja tramitação é dedicada especificação própria e individualizada (seu Título III da Parte II) – incluindo os instrumentos procedimentais especiais<sup>66</sup>.

No Capítulo I do Título II da Parte III<sup>67</sup>, dedica-se então o legislador, às Empreitadas de Obras Públicas. A sua parte IV contém o regime sancionatório (contra-ordenacional), e a Parte V são as disposições finais e transitórias.

Se percorrermos o diploma, podemos afirmar que este, eivado pelas preocupações ambientais que estão presentes em todos os sectores da actuação da humanidade, veio também determinar os termos em que as mesmas são susceptíveis de ser acauteladas pelos entes públicos na sua gestão corrente do que genericamente poderemos apelidar de *compras públicas*.

Tal fito de protecção ambiental está patente na própria desmaterialização que o diploma veio impor, inicialmente, a partir de 30 de Junho de 2009<sup>68</sup> (para tal adaptação tendo concedido um prazo, então julgado, razoável) – conforme resulta do artigo 9.º do Decreto-Lei a que nos reportamos e que aprovou o CCP, que constitui o seu anexo.

Portanto, até àquele prazo, era permitido à entidade adjudicante, mediante fixação no programa do procedimento, determinar se os documentos que constituem a proposta ou a candidatura podiam, ou não, ser apresentados em suporte de papel; caso em que, também as

---

de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente, designada pelas mesmas.

<sup>66</sup> Concurso de concepção, sistemas de aquisição dinâmicos e sistemas de qualificação.

<sup>67</sup> Que se reporta ao regime substantivo dos contratos administrativos.

<sup>68</sup> Todavia, na sequência da resolução do conselho de ministros de 23 de Julho de 2009, e de forma a precaver eventuais constrangimentos gerados pela inovação tecnológica e organizacional associada ao novo tipo de contratação, em 11 de Setembro, através do Decreto-Lei n.º 223/2009, foi prorrogado, o prazo da utilização de suporte de papel dos documentos que constituem a proposta ou a candidatura, até 31 de Outubro de 2009 (*Diário da República*, n.º 177).

peças do procedimento teriam que ser fornecidas no mesmo suporte (artigo 10.º do Decreto-Lei).<sup>69</sup>

Mas, é no âmbito da elaboração das peças processuais (determinadas no artigo 40.º do CCP<sup>70</sup>), e do que lhe está subjacente, que melhor podemos identificar a protecção do ambiente que pode ser acautelada nas aquisições de bens e serviços e empreitadas de obras públicas. De entre as peças exigidas para cada tipo de procedimento, o denominador comum é constituído pelo Caderno de Encargos.

Destarte, é no artigo 42.º do CCP que o legislador, definindo-o como a peça do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar, indica como se deve proceder à sua elaboração e qual o seu conteúdo<sup>71</sup>.

Assim, as cláusulas do Caderno de Encargos poderão respeitar aos aspectos da execução do contrato submetidos à concorrência, ou àqueles que o não serão (mediante a fixação de limites mínimos ou máximos a que as propostas estão vinculadas). Os primeiros, podem fixar os parâmetros base a que as propostas estão vinculadas, os quais poderão respeitar a quaisquer aspectos da execução do contrato, como o preço a pagar, eventual revisão, prazo de execução das prestações, etc.

---

<sup>69</sup> Da utilização do suporte de papel resultaria, para todos os procedimentos à excepção do ajuste directo, a necessidade de ser realizado acto público nos termos dos artigos 12.º e 13.º do Decreto-Lei.

<sup>70</sup> No ajuste directo (não o simplificado – artigo 128.º), o convite à apresentação de propostas (que constituirá o programa do procedimento), e o caderno de encargos; no concurso público, o programa do procedimento e o caderno de encargos; no concurso limitado por prévia qualificação, o programa de procedimento, o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos; no procedimento de negociação, o programa de procedimento, o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos; no diálogo concorrencial, o programa de procedimento, o convite à apresentação de soluções, o convite à apresentação de propostas, a memória descritiva e o caderno de encargos.

<sup>71</sup> Sendo que, em casos de manifesta simplicidade das prestações objecto do contrato, as cláusulas do caderno de encargos poderão consistir numa mera fixação de especificações técnicas e numa referência a outros aspectos essenciais da execução desse contrato (como preço ou prazo).

Mas, podem ainda os aspectos de execução do contrato, dizer respeito a condições de natureza social ou ambiental relacionadas com tal execução.

Será no âmbito da elaboração do Caderno de Encargos, que a entidade adjudicante poderá, então, introduzir parâmetros ambientais que considere importantes e adequados à cabal execução do objecto do contrato – como por exemplo, na aquisição de papel, a possibilidade, ou exigência, de o mesmo ser reciclado.

Na sequência daquilo que for aprovado pelo órgão com competência para a decisão de contratar, que detém também a competência para aprovação das peças procedimentais (artigo 40.º, n.º 3 do CCP), serão levadas ao conhecimento dos concorrentes e eventuais co-contratantes, as condições em que a entidade adjudicante está disposta a contratar.

Condições que se aferem também das especificações técnicas constantes do Caderno de Encargos, sendo estas fixadas em ordem a permitir a participação dos concorrentes em condições de igualdade e a promoção da concorrência - artigo 49.º do CCP. Termos em que, aqui importa realçar o teor dos n.ºs 7 e 8 do citado artigo:

*“7 - Quando as especificações técnicas sejam fixadas em termos de desempenho ou de exigências funcionais que digam respeito a práticas e critérios ambientais, o caderno de encargos pode prever especificações pormenorizadas ou, em caso de necessidade, parte destas, tal como definidas pelo rótulo ecológico europeu ou por qualquer outro rótulo ecológico, desde que:*

*a) Essas especificações sejam adequadas à definição das características dos bens ou serviços objecto do contrato a celebrar;*

*b) Os requisitos do rótulo sejam elaborados com base numa informação científica;*

*c) Os rótulos ecológicos sejam desenvolvidos por um procedimento em que possam participar todas as partes interessadas, tais como os organismos governamentais, os consumidores, os fabricantes, os distribuidores e as organizações ambientais; e*

*d) Sejam acessíveis a todas as partes interessadas.*

*8 – Para efeitos do disposto no número anterior, o caderno de encargos pode indicar que se presume que os bens ou serviços munidos de rótulo ecológico satisfazem as especificações técnicas nele definidas, sem prejuízo de a entidade adjudicante dever aceitar qualquer meio adequado de prova para o efeito apresentado pelo concorrente<sup>72</sup>. ”*

O cumprimento das condições impostas e publicitadas pela entidade adjudicante é indispensável para que os sujeitos económicos sejam admitidos a participar na corrida; uma vez que o legislador, no artigo 79.º, n.º 1, alínea b) do Código, determina que quando todas as propostas tenham sido excluídas, não haverá adjudicação.

Para aferir de tal admissão ou exclusão de propostas, o legislador, no artigo 70.º do CCP, enumera de forma taxativa as situações em que a análise das propostas determina a sua exclusão, relevando o seguinte em relação às mesmas:

- Que não apresentem algum dos atributos<sup>73</sup>;
- Que apresentem atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos ou que apresentem quaisquer termos ou condições que violem aspectos da execução do contrato a celebrar por aquele não submetidos à concorrência<sup>74</sup>;

---

<sup>72</sup> O concorrente poderá apresentar um dossier técnico do fabricante, ou um relatório de ensaio de um organismo reconhecido (os laboratórios de ensaios ou de calibração e os organismos de inspeção e de certificação que cumprem as normas europeias aplicáveis).

<sup>73</sup> No âmbito dos documentos que, em função do objecto do contrato a celebrar e dos aspectos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, contenham os atributos das propostas, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar – alínea b) do n.º 1 do artigo 57.º.

<sup>74</sup> Isto, sem prejuízo do seguinte (n.º 4 a 6 e n.º 8 a 11 do artigo 49.º):

- A impossibilidade de avaliação das mesmas em virtude da forma de apresentação de algum dos respectivos atributos;
- Que o preço contratual seria superior ao preço base;
- Um preço total anormalmente baixo, cujos esclarecimentos justificativos não tenham sido apresentados nos termos do que vem determinado no CCP (artigo 71.º);
- Que o contrato a celebrar implicaria a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares aplicáveis; e
- A existência de fortes indícios de actos, acordos, práticas ou informações susceptíveis de falsear as regras de concorrência.

Resulta então do exposto, que o incumprimento das exigências ambientais, poderá determinar a exclusão do sujeito económico do procedimento concursal para aquisição de bens ou serviços, ou ainda empreitadas de obras públicas, a realizar por qualquer uma das entidades adjudicantes definidas pelo legislador.

Jurisprudencialmente, no âmbito da *contratação pública ecológica*, podemos citar o interessante caso do Acórdão do Tribunal de Justiça<sup>75</sup> de 17 de Setembro de 2002 no Processo C-513/99, relativo a um contrato público de serviços no sector dos transportes no âmbito do qual a entidade adjudicante era o Município de Helsínquia.

---

Não poderem ser excluídas propostas com fundamento em desconformidade com as especificações técnicas fixadas por referência e com a menção de equivalente, conforme indicado nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 49.º; quando aquelas tenham sido fixadas de acordo com a alínea c), não podem ser excluídas propostas relativas a obras, bens ou serviços conformes com normas nacionais que transponham normas europeias – cabendo ao concorrente demonstrá-lo; quando o caderno de encargos indique que se presume que os bens ou serviços munidos de rótulo ecológico satisfazem as especificações técnicas nele definidas, podendo, no entanto, a entidade adjudicante aceitar qualquer meio adequado de prova para o efeito apresentado pelo concorrente; para efeitos da prova que vimos referindo (no primeiro, terceiro e neste último caso), poderá o concorrente apresentar um dossier técnico do fabricante ou um relatório de ensaio de um organismo reconhecido; e, deverão as entidades adjudicantes aceitar certificados de organismos reconhecidos estabelecidos noutros Estados-membros.

<sup>75</sup> In, [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/).



O respectivo processo aquisitivo em sete lotes para gestão da rede de autocarros urbanos da cidade, previa que o adjudicatário seria a empresa que apresentasse a proposta mais vantajosa para o município no plano económico global. Esta apreciação teria em conta três categorias de critérios: o preço global pretendido pela exploração, a qualidade do material (autocarros) e a gestão da qualidade e do ambiente por parte do empresário.

No que respeita ao preço pretendido, à proposta mais interessante seriam atribuídos 86 pontos, sendo o número de pontos das demais propostas calculado da seguinte forma: número de pontos igual ao valor da contrapartida da exploração anual da proposta mais interessante, dividido pela proposta considerada, e multiplicado por 86.

Seguidamente, quanto à qualidade do material, um proponente podia obter um máximo de 10 pontos adicionais de acordo com certos critérios; pontos que seriam atribuídos para a utilização de autocarros que tivessem, por um lado, emissões de óxido de azoto inferiores a 4g/kWh (+2,5 pontos/autocarro) ou inferiores a 2g/kWh (+3,5 pontos/autocarro) e, por outro, um nível sonoro inferior a 77 dB (+1 ponto/autocarro).

Por fim, no que respeita à organização do empresário em matéria de qualidade e de ambiente, seriam atribuídos pontos adicionais por um conjunto de critérios qualitativos e por um programa de preservação do ambiente comprovados por certificado.

Em crise, estava o lote 6 (linha 62), em relação ao qual o município decidiu escolher a HKL como exploradora da linha, tendo a sua proposta sido considerada globalmente a mais vantajosa no plano económico.

Por sua vez, a Concordia (na época Swebus) tinha apresentado a proposta menos dispendiosa, obtendo 81,44 pontos pela proposta A e

86 pontos pela proposta B. A HKL tinha obtido 85,75 pontos. No que diz respeito ao material, foi a HKL que obteve mais pontos: 2,94, tendo a Concórdia obtido 0,77 pontos pela proposta A e -1,44 pontos pela proposta B. Os 2,94 pontos obtidos pela HKL a este respeito incluíam majorações máximas devido a emissões de óxido de azoto inferiores a 2 g/kWh a um nível sonoro inferior a 77 dB. A Concordia não obteve pontos adicionais no que respeita aos critérios relativos às emissões de óxido de azoto e ao nível sonoro dos autocarros. A HKL e a Concordia obtiveram o máximo de pontos pelos certificados relativos à qualidade e ao ambiente. Nestas condições, foi a HKL que obteve a maior pontuação global, ou seja, 92,69. A Concordia foi classificada em segundo lugar, tendo obtido 86,21 pontos pela sua proposta A e 88,56 pontos pela sua proposta B.

A Concordia iniciou então o seu processo de interposição de recurso de anulação da referida decisão da comissão dos serviços comerciais invocando que a atribuição de pontos adicionais a um material cujas emissões de óxido de azoto e de nível sonoro são inferiores a certos limites não é equitativa e é discriminatória. Em seu entender, os pontos adicionais foram atribuídos pela utilização de um tipo de autocarro que apenas um concorrente, a HKL, tinha a possibilidade de propor.

Dos trâmites que culminaram no Acórdão a que ora fazemos referência, salientam-se as observações dos Estados-Membros e da Comissão, sustentando que é permitido integrar critérios de ordem ecológica entre os critérios de adjudicação de um contrato público, como elementos que a entidade adjudicante pode tomar em consideração quando adjudica um contrato público; aliás é o próprio Tratado que exige a integração da protecção do ambiente nas outras políticas da Comunidade.

Salientou-se também, que é do interesse do município e dos seus habitantes que as emanações nocivas sejam limitadas o mais possível. Com efeito, para a cidade de Helsínquia, que é responsável pela protecção do ambiente no seu território, daí resultarão directamente poupanças, designadamente no sector médico-social, que representa cerca de 50% do seu orçamento global. Os factores que contribuam, mesmo modestamente, para melhorar o estado de saúde global da população permitem reduzir rapidamente esses custos e em proporções consideráveis.

Da parte decisória do Acórdão resulta assim o seguinte: "(...) *quando, no quadro de um concurso público referente à prestação de serviços de transportes urbanos por autocarro, a entidade adjudicante decida adjudicar um concurso ao proponente que apresente a proposta economicamente mais vantajosa, pode tomar em consideração critérios ecológicos, como o nível de emissões de óxido de azoto ou o nível sonoro dos autocarros, desde que esses critérios estejam relacionados com o objecto do concurso, não confirmam à referida entidade adjudicante uma liberdade de escolha incondicional, estejam expressamente mencionados no caderno de encargos ou no anúncio de concurso e respeitem os princípios fundamentais do direito comunitário, designadamente o princípio da não discriminação. 2) O princípio da igualdade de tratamento não se opõe à tomada em consideração de critérios relacionados com a protecção do ambiente, como os em questão na causa principal, apenas pelo facto de a própria empresa de transportes da entidade adjudicante figurar entre as raras empresas que têm a possibilidade de propor um material que satisfaça os referidos critérios.*"

Deste exemplo, e transpondo-o para a nossa realidade jurídica, poderá decorrer para o FIA, tal como o mesmo se encontra presentemente estruturado na Ordem Jurídica Portuguesa, uma

diminuição das receitas do fundo, pois um dos impostos ambientais vigentes, o imposto sobre veículos, encontra-se directamente relacionado com os níveis de poluição produzidos por aqueles (em virtude das características construtivas de cada veículo); e, sendo esse nível diminuto (na sequência de exigências técnicas plasmadas nos cadernos de encargos elaborados no âmbito dos procedimentos para aquisição dos veículos), diminuirá, conseqüentemente o montante do imposto cobrado e as receitas do FIA provenientes da sua cobrança.

No entanto, tais exigências técnicas, contribuindo para a promoção e protecção ambiental, podem também vir a reduzir as situações de necessidade de intervenção do FIA (por exemplo nos casos de passivos ambientais).

Analizados alguns dos regimes jurídicos que garantem a protecção e tutela do ambiente, importa agora sublinhar o elo de ligação entre estes e o FIA: este actua em *ultima ratio* no que concerne à responsabilidade civil ambiental, e é financiado, em grande parte pelo produto das contra-ordenações.

Reafirma-se novamente o carácter transversal do *Ambiente*, na medida em que as preocupações com o mesmo, podem e devem estar presentes no âmbito da gestão de entidades com responsabilidade pública, pois estas preocupações ambientais podem ser vertidas numa fase apriorística ao próprio exercício de funções: na aquisição de bens e serviços para o ente público – *Compras ecológicas*.

# PARTE III

## CAPÍTULO I

### ***Financiamentos para a Protecção Ambiental***

O *Ambiente*, uma das realidades mais complexas, aparece-nos então em cena como um bem jurídico que carece de protecção e de promoção da manutenção do seu *status quo*, devendo almejar-se o seu contínuo melhoramento.

Esta é uma árdua tarefa que só terá a ganhar com a actuação conjunta de todos: os Estados e a população em geral. Tarefa para a qual serão necessários meios económicos e financeiros (e também técnicos) que permitam acautelar a manutenção e a promoção da situação actual do ambiente, tendo em vista o seu contínuo melhoramento.

Ora, sendo esta uma tarefa constitucionalmente acometida ao Estado, este tem que se dotar de meios para a protecção ambiental. É sobre estes que versaremos no presente capítulo.

Porque no Estado de Direito em que se desenrola a cena política de Portugal, a criação e a manutenção da ordem é uma tarefa permanente, quando este se torna, como se nos apresenta hoje, um Estado de Direito Ambiental, esta matéria tem a capacidade de introduzir severas modificações no *modus operandi* de toda a sociedade que aquele Estado visa regular assegurando a manutenção da segurança (jurídica e não só).

Os poderes públicos têm de se responsabilizar, de alguma forma, pela internalização dos custos, assumindo funções correctoras da lógica de mercado; mormente, através da criação de impostos e taxas que imponham aos poluidores a internalização das externalidades negativas resultantes da sua actividade.

Este factor pode vir a tornar-se bastante útil no processo de tomada de decisões por parte dos agentes económicos, pois estes terão que ponderar a opção por factores produtivos e linhas de produção mais amigas do ambiente; utilidade que, no entanto, poderá consubstanciar uma desvirtuação da sua alternativa que no campo jurídico, será de “desregulação”, ou seja, a inexigibilidade do pagamento de impostos ou taxas pela utilização da melhor tecnologia disponível (MTD), na senda do princípio da correcção na fonte (que promove a pesquisa das causas da agressão ao ambiente para, sempre que possível, se proceder à sua eliminação em ordem à sua não repetição, devendo, por isso, o poluidor, modificar a sua conduta).

Como temos vindo a demonstrar desde o início deste trabalho, há uma série de instrumentos jurídicos que podem ser utilizados em prol do ambiente; mormente, os instrumentos de comando e controlo e os instrumentos económicos e financeiros. Todavia, não podemos olvidar, o peso que pode ter na protecção e promoção daquele bem jurídico (o *Ambiente*), uma actuação pró-activa dos sujeitos económicos em geral.

Importa, portanto, dar ênfase ao papel que na cena nacional, e também mundial, podem vir a desempenhar, e, em certa medida, desempenham já, os agentes que actuam no teatro económico, genericamente: os produtores, vendedores e compradores.

Actuação, que, logicamente, começa logo no âmbito da produção, quando esta decorre de acordo com critérios ambientais que, em alguns casos, podem tornar os produtos finais merecedores de rótulo ecológico

(ou outro semelhante que possa vir a ser atribuído, como a ISO 14001, utilização de sistemas de gestão ambiental, etc).

Verifica-se que a nível europeu, as autoridades públicas estão entre os grandes consumidores, possuindo, pois, a capacidade de utilizar o seu poder de compra para optar por bens e serviços que também eles, respeitem o ambiente; dando assim um contributo importante para o desenvolvimento sustentável.

Deparamo-nos então, com aqueles que podem ser denominados, *contratos públicos ecológicos*, os quais poderão respeitar à aquisição de computadores e edifícios energeticamente eficientes, equipamento de escritório feito de madeira sustentável do ponto de vista ambiental, papel reciclável, automóveis movidos a electricidade, transportes públicos respeitadores do ambiente, alimentos biológicos em cantinas, electricidade produzida por fontes de energia renováveis, sistemas de ar condicionado de acordo com as soluções ambientais tecnologicamente mais evoluídas, etc.

Ora, esta aquisição de produtos ecológicos, tem também, precisamente, a capacidade de dar o exemplo e influenciar o mercado: ao promoverem contratos ecológicos, as autoridades públicas podem dar à indústria incentivos de relevo, para desenvolverem tecnologias ecológicas<sup>76</sup>.

Finalmente, resulta do *Manual dos Contratos Públicos Ecológicos*, da Comissão Europeia<sup>77</sup> que, tendo em conta os custos do ciclo de vida de um contrato, os contratos públicos ecológicos permitirão às autoridades públicas poupar dinheiro e proteger o ambiente em simultâneo.

---

<sup>76</sup> Sendo que, haverá alguns sectores de produtos, obras e serviços em que o impacto pode ser extremamente importante, dado que os adquirentes públicos dominam uma importante fatia do mercado (computadores, edifícios energeticamente eficientes, transportes públicos, etc.).

<sup>77</sup> In, [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pt.pdf) - onde são indicados os passos a seguir para a realização de um contrato público ecológico.

Os adquirentes públicos têm, pois, uma maior obrigação que os privados na procura da obtenção da melhor relação qualidade/preço (esta, pode incluir considerações ambientais), bem como aquelas preocupações de serem equitativos nos processos de adjudicação de contratos (que significa proporcionar oportunidades iguais e garantir transparência).

Refira-se ainda que *comprar ecológico* pode significar comprar menos; pela reutilização de produtos que pode ser incentivada dentro de cada instituição, e, bem assim, pela reciclagem que pode, também ela, ter lugar.

Voltando ao PPP, um postulado de justiça ambiental, isto é, de justiça na distribuição dos encargos ambientais, reforça-se o seu corolário de proibição de atribuição de subvenções<sup>78</sup> ao poluidor para eliminar as consequências dos seus actos; mas ainda, a ausência de carácter sancionatório do mesmo, uma vez que apenas tem como desiderato o restabelecimento de um equilíbrio posto em causa pela actividade poluente, e não já estabelecer as condições de regimes de responsabilidade civil – deixando em aberto as hipóteses de os mesmos se basearem na culpa ou na responsabilidade objectiva<sup>79</sup>.

Os instrumentos mais adequados à filosofia do PPP são, portanto, preventivos e, apresentam-se de três tipos: os instrumentos normativos, os instrumentos económicos e os títulos de poluição transaccionáveis<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Os auxílios estatais às actividades poluentes devem ser progressivamente reduzidos até à eliminação total, em ordem a que seja possível alcançar a redução da despesa pública e melhorar a qualidade do ambiente.

<sup>79</sup> No regime que vigora em Portugal, vimos já que ambas as situações são regulamentadas, pois o fito é incentivar a intervenção dos lesados em ordem à educação ambiental dos poluidores – vide artigos 7.º e 8.º do respectivo diploma.

<sup>80</sup> Sobre estes últimos, os títulos de poluição transaccionáveis, não nos pronunciaremos aqui de forma aprofundada, fazendo-lhes apenas uma pequena referência (pois o muito que haveria a dizer, extravasa o âmbito do nosso trabalho) – sendo o seu maior exemplo, aquele que resultou do Protocolo de Quioto (1997), mormente, da atribuição de um número determinado de direitos de poluição transaccionáveis, de



Como o próprio nome indica, os primeiros concretizam-se na regulamentação directa da actividade do poluidor que tem de exercer a sua actividade em obediência às normas legais.

Outra hipótese é o recurso a impostos e taxas.

Perante as falhas patentes no recurso aos dois tipos de instrumentos que referimos já<sup>81</sup>, criaram-se os títulos de poluição transaccionáveis, que consistem em documentos oficiais emitidos para que a sua posse confira ao detentor o direito de poluir até certo valor estabelecido no título.

---

acordo com o total de poluição considerada admissível pelos signatários do referido protocolo, por forma a reduzir a produção de gases com efeito de estufa.

<sup>81</sup> No que concerne aos impostos, nota-se algum receio por parte das classes políticas, no sentido de que a adopção significativa de tributos ecológicos possa envolver uma desaceleração ainda mais acentuada do crescimento económico, em virtude de tal representar uma transferência de recursos do sector privado para o sector público.

# 1. Instrumentos Normativos

Iniciemos pois, por uma breve análise dos instrumentos normativos, fazendo desde já referência à figura da *licença ambiental*<sup>82</sup>. Tal licença, constitui uma imposição legal aos industriais para que estes possam exercer determinadas actividades de risco ambiental: pois estamos perante uma estatuição autoritária, consistente num acto unilateral, praticado por uma autoridade imbuída do seu poder de *auctoritas*, dirigido a um sujeito e situação concretos.

Esta licença, indispensável para o exercício de determinadas actividades susceptíveis de provocarem impactes ambientais, fixa uma série de parâmetros e obrigações que vincularão directamente o operador; e é condição necessária do licenciamento ou autorização das instalações<sup>83</sup>.

Já os instrumentos de comando e controlo, visando a protecção do ambiente através de imposições aos sujeitos económicos, actuam com base na regulamentação jurídica tradicional, mediante a utilização da sanção administrativa ou do controlo directo.

A utilização destes instrumentos decorre da actuação do poder executivo que, ao estabelecer, no seu normativo de carácter regulamentar, uma série de limites de contaminação permissível para cada sector, estabelece igualmente um procedimento administrativo que se inicia com o incumprimento de tal limite, quer por parte de uma pessoa singular, quer de uma pessoa colectiva. Ou seja, uma vez

---

<sup>82</sup> De que é exemplo paradigmático o regime jurídico da PCIP (Prevenção e Controlo Integrado da Poluição) – Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, que revogou o Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto.

<sup>83</sup> No caso da PCIP, a licença ambiental constitui a resolução definitiva das ponderações relativas ao interesse público *Ambiente*, e consubstancia a resolução final sobre a avaliação e o controlo final da poluição. – Vide José Eduardo Figueiredo Dias, “A licença ambiental e o controlo integrado da PCIP”, In *Revista do CEDOUA*, Ano IV\_1.01

iniciado o referido procedimento, o mesmo culminará, genericamente, com a prática de um acto sancionatório unilateral.

Tal actuação do Estado, enquanto regulador e guardião da protecção do bem jurídico *Ambiente*, vai beber a sua inspiração àquele que é a *ultima ratio* da regulamentação social; sendo que esta regulamentação sancionatória é utilizada para referida protecção ambiental, apenas em casos conotados como merecedores de tal tutela – os denominados crimes ambientais previstos no Código Penal (artigos 272.º - incêndio com consequências ambientais; 278.º - crimes contra a natureza e 279.º e 280.º - poluição).

Todavia, porque a maioria das agressões ao bem jurídico sobre o qual nos debruçamos no presente estudo, são, genericamente, puníveis a título contra-ordenacional, importam os resultados alcançados com as sanções impostas através de tal regime: coimas e sanções acessórias.

No âmbito deste ramo do direito, são acauteladas tanto a prevenção geral como a especial, embora a conduta do agressor ambiental não seja, de *per si*, merecedora de uma censura ético-jurídica em ordem à retribuição, expiação ou recuperação social, mas antes alvo de censura social, despida de toda a mácula ético-jurídica.

De entre estes instrumentos normativos, deparamo-nos ainda com o instituto da responsabilidade civil ambiental<sup>84</sup>, cuja consagração é imprescindível para uma protecção mais eficaz do Ambiente; pois embora seja importante na protecção do Ambiente como factor de dissuasão, o facto de, em determinadas circunstâncias, certos danos ambientais provocados pelo homem poderem ser considerados crime ou

---

<sup>84</sup> Diga-se que, conforme refere a Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza, a responsabilidade civil ambiental tem vindo a ser considerada na perspectiva do dano causado às pessoas e coisas. No entanto, a consolidação de um Estado de Direito Ambiental impõe a protecção da Natureza como um valor a proteger *per si* – o que ocorreu com a regulamentação que analisámos já. (*In*, <http://ribatejoestremadura.quercus.pt/scid/subquercus/defaultarticleViewOne.asp?categorySiteID=68&articleSiteID=1236>).

implicar a aplicação de contra-ordenações, o certo é que a garantia da reparação dos danos ambientais é, em si mesma, imprescindível.

Esta avaliação de impacte ambiental consequência ou não de uma actuação culposa, deve ser sempre assegurada, sendo de extrema importância também, a adopção de medidas de prevenção com vista a evitar que esses mesmos danos se produzam; pelo que, tendo em conta que, pela sua própria natureza, os danos ambientais tendem a afectar um universo alargado de lesados, caberá à Administração assumir a tarefa de garantir a tutela dos bens ambientais afectados (intervenção que, em *ultima ratio*, será levada a cabo pelo FIA).

No nosso Ordenamento Jurídico foi estabelecido um regime de responsabilidade civil objectiva e subjectiva, do qual resulta a obrigação imposta aos operadores-poluidores de indemnizar os indivíduos lesados pelos danos sofridos por via de um componente ambiental, fixando-se também, como vimos, um regime de responsabilidade administrativa destinado a reparar os danos causados ao ambiente perante toda a colectividade.

## 2. Instrumentos Económicos

Já o outro tipo de instrumentos, actuando directamente na economia, permite a imputação de impostos<sup>85</sup> e taxas<sup>86</sup> sobre as actividades poluentes ou de tributos de financiamento da despoluição causada – com vista a que tal despoluição não venha a ser suportada pela sociedade no seu conjunto (imposição legitimada no nosso Ordenamento Jurídico, mais uma vez, pelo PPP); reafirma-se que falamos, portanto, de instrumentos como os impostos<sup>87</sup> e as taxas ambientais, e ainda os fundos ambientais.

É objectivo da tributação ambiental, garantir a existência do pagamento de um valor como contrapartida do exercício de uma actividade não desejada ambientalmente, estabelecendo uma relação económica entre utilização dos recursos, o seu utilizador e os demais beneficiários desses recursos.

Através da tributação, é então imposta a internalização nos custos dos privados que beneficiam da poluição, dos custos sociais que essa actividade gera, que assim serão reflectidos nos preços finais dos produtos resultantes dos processos produtivos e poluidores em causa<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Entende-se "(...) por *imposto ambiental* todo o tributo que é aplicado a bens que provocam poluição quando são produzidos, consumidos ou eliminados ou a actividades que geram um impacte ambiental negativo, visando modificar o preço relativo daqueles ou os custos associados a estes e/ou obter receita para financiar programas de protecção ou de recuperação do equilíbrio ecológico." (Cláudia Dias Soares, *O Imposto Ambiental, Direito Fiscal do Ambiente* – Cadernos Cedoua, Almedina).

<sup>86</sup> Já as taxas, comportam em si, em razão do princípio da equivalência que molda os seus contornos, uma consagração das receitas às finalidades ambientais.

<sup>87</sup> Como exemplos em Portugal de impostos ambientais, temos: o imposto sobre veículos (ISV), o imposto municipal sobre veículos, o imposto sobre produtos petrolíferos (ISP), o imposto de circulação e o imposto único de circulação.

<sup>88</sup> Desta forma se reflectindo o propósito de Pigou: a internalização das externalidades ambientais negativas, reflectindo a vertente económica do PPP. Ou seja, são actividades geradoras de externalidades negativas, aquelas que impõem custos a terceiros independentemente da vontade destes, bem como da vontade de quem desenvolve essas mesmas actividades. A sua internalização será então realizada por meio de taxas e impostos, através dos quais se forçam os poluidores a ter em consideração, nos seus cálculos económicos, os prejuízos provocados pela actividade que desenvolvem, obrigando-os, inclusivamente, a modificar a sua conduta e torná-la menos nociva para a sociedade.

Todavia, enquanto o imposto procura a internalização das externalidades em geral, ou seja, tenta que seja possível a realização de um determinado nível ambiental sem impor uma estreita relação de proporcionalidade entre o valor pago pelo contribuinte-poluidor e o custo que ele provocou, a taxa é uma contraprestação de uma vantagem individual proporcionada pelo Estado que cabe a quem dela aproveita.

Esclarece *Tiago de Souza d'Alte*<sup>89</sup> a diferença entre estes instrumentos (económicos) e aqueles a que nos referimos supra, de comando e controlo, da seguinte forma: *"(...) os instrumentos da base económica caracterizam-se por tentarem atingir as metas ambientais não através de uma abordagem unilateral imposta coercivamente, mas sim estimulando os agentes económicos a adoptarem voluntariamente comportamentos ambientalmente preferíveis ao tornar esses mesmos comportamentos em escolhas economicamente mais rentáveis – exemplificativamente, a tributação e a subvenção ambientais tornam os comportamentos ambientalmente preferíveis, menos onerosos numa análise comparativa com os demais e a transacção de licenças ou quotas é vista como uma oportunidade de realizar mais-valias através da diminuição da própria carga poluente produzida."*

Os referidos títulos de poluição transaccionáveis (licenças de emissão - LE) resultaram do Protocolo de Quioto (1997), que estabelecendo tectos de emissões de CO<sub>2</sub>e<sup>90</sup> para os países

---

<sup>89</sup> *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 25/26, Jan/Dez 2006: "Regulação e Responsabilidade Civil no Domínio do Ambiente."

<sup>90</sup> CO<sub>2</sub>e é uma medida métrica utilizada para comparar as emissões de vários GEE – gases com efeito de estufa, baseada no potencial de aquecimento global de cada um (definido na decisão 2/COP 3 ou conforme revisto subsequentemente de acordo com o artigo 5.º). O CO<sub>2</sub>e é o resultado da multiplicação das toneladas emitidas de GEE pelo seu potencial de aquecimento global, utilizando o montante da concentração de dióxido de carbono como referência (este GEE dura tanto na atmosfera que uma proporção significativa das moléculas geradas pelas máquinas a vapor e pelas fogueiras a carvão no princípio da revolução industrial continuam actualmente na atmosfera). - Por exemplo, o potencial de aquecimento global do gás metano é 21 vezes maior do que o potencial do CO<sub>2</sub>. Então, dizemos que o CO<sub>2</sub> equivalente do metano é igual a 21.

desenvolvidos (os do Anexo I do Protocolo), permite aos operadores económicos a opção entre poluir o que lhes é permitido pelo referido título, ou introduzir tecnologias verdes que reduzam a poluição podendo, assim, transaccionar os títulos que ainda se encontram na sua posse (por não terem atingido o tecto que lhe foi imposto).

Do mencionado Protocolo surge também a possibilidade de transaccionar RCEs – Reduções Certificadas de Emissões de CO<sub>2</sub> e gerados em países que ainda não fixaram limites. Tais créditos resultarão da realização de projectos pelos países desenvolvidos nos países em desenvolvimento, que reduzam emissões abaixo do nível em que estariam caso os projectos não fossem feitos – o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

E, bem assim, a transacção de Unidades de Redução de Emissões (UREs), que resultam dos projectos conjuntos que permitem aos países do Anexo I a obtenção de créditos de emissões através do subsídio de projectos de redução de emissões noutros países do Anexo I.

O carbono, através dos diversos instrumentos de que podem ser titulares quaisquer pessoas (LE, URE e RCE), transforma-se assim, numa *commodity* negociada internacionalmente, quer por via directa, quer ainda em mercados bolsistas (de países terceiros à Comunidade Europeia com os quais aquela tenha celebrado acordos de reconhecimento mútuo de LE); apresentando-se este instrumento económico, como uma inovação com elevado potencial ambiental, baseado numa filosofia diversa daquela que subjaz à criação dos fundos ambientais: os primeiros, numa filosofia de mercado, terreno da actuação privada por excelência – actuação consubstanciada quer na diminuição da poluição (pela adopção de MTD que para tal contribuam) e o conseqüente aumento do número de títulos para transaccionar, quer nas transacções comerciais (mais ou menos rentáveis) dos referidos títulos; enquanto à criação dos fundos preside uma filosofia pública, de

intervenção centralizadora do Estado na gestão e subsequente aplicação ambiental das verbas dos fundos.

Um exemplo em crescimento do mercado mundial de carbono, e que hoje em dia cobre cerca de 40% do total de emissões da União Europeia, é o CELE – Comércio Europeu de Licenças de Emissão, regulamentado através da Directiva 2003/87/CE, de 13 de Outubro, transposta para a Ordem Jurídica Portuguesa através do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 72/2006, 24 de Março, que transpôs também a Directiva 2004/101/CE, de 27 de Outubro.

Nesta perspectiva, aqui, também os agentes económicos passam a ter algo a ganhar com o cumprimento das metas ambientais, dado que o Estado recorre a um sistema de incentivos que procura colocar os interesses dos agentes ao serviço da produção dos resultados finais pretendidos: estes, ou optam por poluir mais e pagar mais impostos e taxas (num estrito cumprimento do PPP) e dispor de menos (ou nenhuns) títulos de poluição transaccionáveis, ou escolhem uma produção mais limpa que, conseqüentemente, faça diminuir as externalidades a internalizar (e o montante de impostos e taxas a suportar), e aumentar o número de títulos de emissão que poderão transaccionar auferindo os respectivos lucros. Tudo, numa lógica de mercado funcionando livremente.

Simultaneamente, ao recolher uma renda pela utilização dos recursos naturais, que será tanto maior, quanto maior a pressão exercida sobre o recurso em questão, o Estado coloca o agente económico perante a contingência de ter de suportar danos ambientais que possam vir a ser causados pela sua actividade, e a ponderação, numa lógica de aversão ao risco, da melhor forma de se precaver<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Começamos hoje a assistir à deslocação do risco ambiental, por parte dos agentes económicos, para terceiros, surgindo o seguro na primeira linha das respostas.



### 3. Outros Instrumentos Económicos: os Fundos Ambientais

Ainda, como suporte económico à solução dos problemas ambientais do Ordenamento Jurídico Português, vamos deparar-nos com a presença de Fundos Públicos para diversas finalidades – interessando-nos aqui, as finalidades ambientais – concebidos como instrumentos financeiros e ambientais.

Tal como facilmente decorre da denominação encontrada, o *Fundo* é criado para permitir a gestão de montantes financeiros em função do destino desses montantes, bem como da sua origem específica; sendo *Fundos Públicos*, em função de determinação da decisão política em razão das características institucionais (públicas) que são dadas a esse ente.

Nos termos da Lei do Enquadramento Orçamental<sup>92</sup>, "*São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma; b) Tenham autonomia administrativa e financeira; c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.*" – n.º 3 do artigo 2.º do diploma.

Entre nós, existem, portanto, Fundos Ambientais, de entre os quais destacamos: o Fundo de Intervenção Ambiental, o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, e o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos; tendo o funcionamento destes, sido assegurado pelo legislador, ao estabelecer o que, legalmente, constitui sua receita própria.

---

<sup>92</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 38/2004, de 24 de Agosto.

Aparecem-nos, então, os Fundos Ambientais a serem financiados através dos *Impostos Ambientais* pelo estabelecimento de uma vinculação<sup>93</sup> da sua receita a uma determinada finalidade ambiental, como seja o financiamento de um programa ou de um fundo ambiental. Aliás, é posição adoptada pela OCDE<sup>94</sup>, a existência da referida vinculação de receitas provenientes de tais impostos, à prossecução de metas ambientais e à coordenação dos vários níveis de actuação, dirigida à totalidade do sector de defesa do ambiente, e não apenas a elementos ambientais individualmente considerados.

É hoje já comumente assumido, que a afectação das receitas geradas através do sistema fiscal ambiental à realização da despesa pública ambiental, é uma importante forma de compensação de efeitos eventualmente adversos da redistribuição desses mesmos tributos.

A vinculação ou consignação a que nos vimos reportando, desenrola-se a coberto de algumas vantagens consideráveis; como sejam: a garantia da cobertura de determinadas despesas, a limitação das mesmas até ao limite das receitas, e, conseqüentemente, a viabilização de ser dado total e cabal cumprimento ao PPP.<sup>95</sup>

Vamos encontrar uma outra fonte de financiamento dos Fundos no próprio Orçamento de Estado: através de transferências regulares ou não (anuais, ou extraordinárias, consistindo estas últimas, num acto isolado visando disponibilizar recursos financeiros para o fundo, que procederá à sua gestão).

---

<sup>93</sup> Ou antes, uma verdadeira consignação de receitas fiscais ambientais, que respeite a exigência da dupla cabimentação que resulta do artigo 42º, n.º 9 da Lei do Enquadramento Orçamental ("Para além dos requisitos exigíveis, a realização de qualquer despesa à qual esteja consignada determinada receita fica também condicionada à cobrança desta receita em igual montante.").

<sup>94</sup> OCDE (2001), *Environmentally Related Taxes in OCDE Countries – Issues and Strategies*, Paris.

<sup>95</sup> Para *Tiago de Souza d'Alte*, no entanto, a opção pela consignação a um fundo ambiental (por contraposição à consignação directa a projectos ambientais avulsos), apresenta-se mais vantajosa; considerando ainda como preferível que a afectação se apresente como uma resposta de curto prazo em plena execução do PPP, ao invés da sua diluição pelas receitas gerais do Estado, que frustraria a mesma.

Neste sentido, é o sistema financeiro como um todo, que contribui, também ele, para a protecção do Ambiente, pois não deixará de existir sempre uma parcela do bem colectivo *Ambiente*, a ser suportada pelos contribuintes em geral – complementando a parcela que, em nome do PPP, é suportada por contribuintes específicos.

Uma outra fonte de rendimento dos fundos pode ser buscada na dívida externa, já que a dívida pública é uma das principais formas de financiamento da actividade estadual, podendo a sua conversão servir, precisamente, propósitos ambientais e de desenvolvimento sustentável.

Sendo já usualmente utilizada para o financiamento de projectos ambientais, a extinção da dívida externa (quer através de recompra de dívida convertida, quer através do perdão da dívida), pode, na opinião de *Tiago de Souza d'Alte*<sup>96</sup>, vir a consubstanciar o aprovisionamento financeiro de fundos ambientais e de sustentabilidade, mormente, através da estruturação da conversão da dívida.

Tudo se passaria, nas duas hipóteses que coloca, da seguinte forma: no caso de recompra de dívida convertida existiria um intermediário entre o país devedor e seus credores, que compraria a dívida ao país vendedor/credor pelo seu valor real, vendendo-a àquele país devedor por um preço superior ao da compra (mas, ainda assim, inferior ao seu valor nominal), arrecadando a diferença que seria destinada a projectos locais de defesa do ambiente; os fundos, desempenhariam, então, o papel do intermediário.

Quanto ao perdão da dívida, este pressuporia a concordância no perdão da dívida de um país por parte do credor, em troca da realização de acções de conservação ou da assumpção de um compromisso em investir uma parcela da dívida perdoadada em projectos de defesa ambiental.

Outra forma de gerar receitas, é através do auto-financiamento dos fundos ambientais. Este, por sua vez, pode ocorrer por três vias: pelo funcionamento dos fundos como entidades financeiras, parabancárias ou instituições de micro-crédito, proporcionando pequenos empréstimos a baixas taxas de juro a agentes privados que executem tarefas de defesa do ambiente, sendo o juro pago por tais empréstimos, novamente utilizado pelo fundo para os mesmos fins, ou para suporte dos custos financeiros das operações do fundo. Através de exercício de capitalização (a médio ou a longo prazo) dos recursos atribuídos aos fundos, conferindo carácter reprodutivo e duradouro aos capitais iniciais, isto é, uma actividade acessória de investimento no mercado de capitais, afectando-se à despesa ambiental apenas os proveitos financeiros daí resultantes. E, por fim, operando como uma agência de investimento, financiando a criação de actividades económicas que atinjam determinadas metas ambientais.

Existem, portanto, vários tipos de fundos ambientais: integrados e autónomos, de garantia e de compensação, de caixa, de dotação e de rotação, de amortização, de financiamento e de investimento, abertos e fechados, de fonte única e de fonte diversificada, e gerais e específicos.

Os *fundos autónomos* têm na sua génese, a autonomia administrativa e financeira a que podem estar sujeitas as entidades públicas; esta última, constituindo o campo de actuação dos fundos públicos por excelência, obriga a uma individualização orçamental de tais fundos, que, por seu turno, implica a aplicação aos mesmos do direito orçamental estatal; fundos, que são geridos de forma administrativamente autónoma, com a capacidade de elaboração de programas ambientais eficazes e eficientes, pois gozam de flexibilidade

---

<sup>96</sup> Como o faz na sua tese de mestrado de Direito Financeiro, intitulado *Fundos Públicos Ambientais – Análise Jurídico-Financeira*, de Outubro de 2007 (Faculdade de Direito de Lisboa).

para trabalhar com os administrados, que lhes permite uma utilização tempestiva dos recursos financeiros afectos à defesa do ambiente.

Já os *fundos integrados*, na estrutura central da administração pública ou na dependência directa de um ministério, no âmbito dos quais, as decisões estão a cargo de pessoal tecnicamente especializado, podem não gozar de autonomia financeira<sup>97</sup>, mas podem, por sua vez, estar integrados em serviços dotados, eles próprios, de autonomia administrativa e financeira<sup>98</sup> - o que não deixa de ser curioso.

Tanto os fundos de garantia como os de compensação, apresentam uma ligação muito estreita com o PPP (actuando de forma preventiva ou em resposta a actos de poluição), e, conseqüentemente, ao instituto da responsabilidade civil.

No âmbito dos *fundos de compensação*, o Estado, por imperativos proteccionistas, assume o pagamento de indemnizações e acções de recuperação ambiental<sup>99</sup>. Quando estamos perante *fundos de garantia*, estes ficam subrogados na recuperação do dispêndio que decorre de terem suportado os custos (não totais) gerados por um dano imputado,

---

<sup>97</sup> Como é o caso do Fundo Florestal Permanente (FFP), cuja criação foi prevista na Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/1996, de 17 de Agosto), como um fundo permanente destinado a apoiar medidas de fomento, a financiar projectos de rearboreção, a ressarcir os proprietários de ecossistemas sensíveis por medidas restritivas que lhes sejam impostas, a financiar acções de investigação e, ainda, à instituição de um sistema bonificado de crédito. Todavia, ainda através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003, de 17 de Novembro, uma das medidas determinadas para o sector, foi precisamente a constituição do FFP, que seria financiado pelo rendimento das matas públicas e comunitárias, pelo produto das coimas aplicadas na transgressão da legislação florestal e por uma imposição fiscal sobre o consumo dos produtos petrolíferos, em termos que deveriam definir-se.

<sup>98</sup> Como é o caso do Fundo de Garantia Automóvel, integrado no Instituto de Seguros de Portugal, que garante o pagamento das indemnizações devidas por danos corporais e ou materiais, decorrentes de acidentes de viação causados por veículos que não tenham o seguro obrigatório válido ou eficaz à data do acidente (apenas acidentes causados por veículos matriculados em Portugal e, de um modo geral, em países não aderentes ao sistema de Carta Verde), e, no que concerne aos danos materiais, desde que o responsável pelo acidente seja conhecido e o valor dos danos seja superior a €299,28. Os responsáveis pelos danos indemnizados pelo FGA ficam obrigados a reembolsar, com juros, os montantes gastos. A este Fundo cumpre ainda proceder às indemnizações por morte ou lesões corporais resultantes de sinistros cobertos por empresas de seguros declaradas em estado de falência. – In <http://www.oseguroautomovel.com/o-que-e-o-fundo-de-garantia-automovel/>.

<sup>99</sup> Por exemplo, em situações de catástrofes ambientais – cheias, tsunamis, etc.

efectivamente, a um poluidor, em ordem a evitar que o lesado tenha necessidade de intentar uma acção judicial para obtenção da devida compensação.

A distinção entre fundos de caixa, de dotação e de rotação, prende-se com a forma como os mesmos utilizam os seus recursos financeiros, e com a sua própria gestão.

Será um *fundo de caixa*, aquele que é dotado de determinada verba, com cuja utilização para a realização de despesas, se esgota; podendo ser posteriormente aprovisionado de novo, ou esgotando a verba, e tratando-se de um fundo de amortização, podendo ser encerrado. Ou seja, a realização de despesas pelo fundo, será sempre até ao limite daquela disponibilidade financeira de que foi dotado.

Estaremos perante um *fundo de dotação*, no caso de aquele proceder ao investimento dos recursos recebidos em ordem à percepção de juros, em aplicações tais como títulos, contas correntes particulares, ou imóveis, aplicando posteriormente em compromissos ambientais apenas os juros gerados a partir de tais investimentos. Trata-se de um investimento financeiro a longo prazo perfeitamente compatível com o desenvolvimento sustentável (importando a aplicação de um capital considerável).

O *fundo de rotação*, por fim, dispensa os seus recursos a título de empréstimo ou de linha de crédito, remunerados ou não, a projectos e iniciativas externas. Implicando a posterior devolução dos montantes cedidos, a massa financeira existente (que, não decrescendo a médio e a longo prazo, poderá até vir a crescer) permitirá a realização de investimentos cada vez mais avultados no campo ambiental – da sua contínua utilização resultando um aumento dos custos marginais.

Por seu turno, a distinção entre fundos de amortização, de financiamento e de investimento, está relacionada com as finalidades na afectação das despesas dos fundos às diversas metas ambientais.

Serão *fundos de amortização*, aqueles que, possuindo uma estrutura material destinada a executar tarefas materiais, tenham como destinatários dos recursos financeiros atribuídos, o mero pagamento de prestações de capitais de custos gerados por tarefas ambientais executadas pelo fundo.

Dizem-se *fundos de financiamento*, aqueles que se destinam a suportar projectos desenvolvidos por outras entidades, públicas ou privadas, previamente submetidos à apreciação e aprovação da gestão do fundo (mediante critérios de elegibilidade dos projectos, selecção de candidaturas e fiscalização da execução).

Constituem *fundos de investimento*, os fundos que se dediquem à realização de aplicações financeiras em valores mobiliários ou imobiliários de carácter ambiental; aplicação noutros fundos, na aquisição de direitos ambientais negociáveis em mercados dessa índole (como a transacção das licenças de emissão de gases com efeito de estufa – GEE – no âmbito das metas estabelecidas pelo Protocolo de Quioto, para redução dos limites de emissões), na aquisição de imóveis com finalidades ao nível do ambiente, e em operações de gestão da dívida externa.

Os *fundos* serão *abertos*, quando o património financeiro que os compõe, não se encontre definitivamente realizado, estando apto a sofrer variações decorrentes das opções políticas que venham a ser tomadas sobre o fundo.

Dir-se-ão *fechados*, os *fundos* nos quais existe uma fixação inicial e inalterável da composição do seu capital, que serão, portanto,

financiados através de um só acto, devendo os seus recursos serem multiplicados no tempo por intermédio da gestão do próprio fundo.

Os *fundos* poderão, ainda, ser de *fonte única*, ou de *fonte diversificada*, dependendo das formas de financiamento que o decisor político determinar atribuir-lhe: ou lhe é exclusivamente afecta uma fonte de receita proveniente de uma determinada despesa (como é ilustrado através do Fundo de Garantia Automóvel, exclusivamente financiado pelos prémios de seguro automóvel obrigatório de responsabilidade civil cobrados pelo Estado e destinados a cobrir os danos de acidentes de automóveis não segurados); ou são financiados através de dotações do Orçamento de Estado, do produto de taxas e impostos, das receitas das coimas e das receitas resultantes dos investimentos efectuados pelo fundo.

Finalmente, serão *fundos gerais*, aqueles cujas missões sejam abrangentes, como o desenvolvimento sustentável, a protecção da biodiversidade, entre outras, pese embora se possam dedicar a acções mais específicas (como a gestão de áreas protegidas, por exemplo).

Os *fundos específicos*, por sua vez, são constituídos com um escopo delimitado em ordem à satisfação de necessidades específicas, espaço e temporalmente delimitadas (como, por exemplo, o financiamento a longo prazo, da gestão de uma área protegida).

Ora, podemos concluir que, para além de um mecanismo de implementação do PPP, os Fundos Ambientais permitem que o Estado se dote de capacidade financeira, quer ao nível nacional, quer regional, quer local, para execução de uma tarefa que lhe foi constitucionalmente atribuída e exigida: a política de defesa do ambiente; sendo tal execução conseguida através da realização de investimentos de índole ambiental e de qualidade de vida, e desta forma apresentando



modalidades cada vez de melhor e mais transparente gestão dos seus activos.

Assim é que, o Estado vai encontrar nos fundos ambientais, um auxiliar na instalação de capacidade local de gestão de recursos ambientais, que, simultaneamente, vão incentivar a actuação de outros fundos geradores de um financiamento adicional.

Uma decisão estatal no sentido da criação de tais fundos, deixa antever a *volitas* pública de alcançar a médio e a longo prazo, os objectivos traçados na Lei Fundamental (protecção do ambiente e qualidade de vida através de um desenvolvimento sustentável), colocando-se ao serviço de algo mais do que os quotidianos objectivos políticos, ao disponibilizar recursos financeiros em prol de um bem colectivo, o *Ambiente*.

Tais fundos são assim dotados de condições de manutenção da sua estabilidade, sobretudo se a sua estrutura institucional representar uma opção de longo prazo, podendo e devendo ser concebidos e geridos, o mais próximo possível das necessidades que lhes estiverem subjacentes – sendo concebidos para fazer face a necessidades concretas de um país, região ou comunidade.

Não obstante, o importante será que os fundos desenvolvam toda a sua actividade de acordo com as prioridades ambientais que para os mesmos foram traçadas pelos seus criadores, dotando-se eles próprios, de mecanismos aptos à aplicação selectiva dos seus recursos. – A elaboração e publicação dos regulamentos de gestão necessários ao funcionamento dos fundos (o que, como vimos, não encontrámos ainda no caso do FIA).

## CAPÍTULO II

### O caso particular do FIA

Porque o objectivo final de qualquer dos instrumentos a que nos reportámos, é a defesa do *Ambiente*, todos aqueles deverão actuar conjuntamente para a sua prossecução.

Neste sentido, foi já determinada pelo legislador a ligação entre o instrumento de comando e controlo consubstanciado no regime geral das contra-ordenações ambientais, e o financiamento de dois dos fundos ambientais existentes na nossa Ordem Jurídica – o FIA e o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos.

E, bem assim, a já mencionada consignação de receitas provenientes de taxas e impostos ambientais para constituição de receitas de todos os fundos ambientais a que aludimos neste trabalho: o FIA, o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, e o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos.

O princípio do poluidor pagador (PPP) apresenta-se, desde logo, desde o Acto Único Europeu, e já também no próprio Tratado de Lisboa – TFUE (artigo 191.º, n.º 2 - anterior n.º 2 do artigo 174.º do Tratado de Maastricht e Amesterdão) como um princípio fundamental do direito comunitário e que tem como desiderato o restabelecimento de um equilíbrio posto em causa pela actividade poluente; princípio a cuja finalidade e prossecução não ousaremos atentar, sendo de opinião que, também o FIA, não o faz – uma vez que parte das suas receitas é suportada pelos poluidores através do pagamento de coimas (mormente no que respeita à considerável percentagem do montante das coimas aplicadas aos poluidores – 50%), mas também através de impostos, taxas, etc - na medida em que a intervenção deste fundo em

sede de reparação de danos, ocorre apenas com base na urgente necessidade de actuação, e na sequência da impossibilidade de assacar a responsabilidade pelos danos ambientais a reparar.

Assim, a existência do FIA revela-se de suma importância para a salvaguarda do ambiente, pois na dimensão ambiental, as relações poligonais são mais frequentes, dificultando, de certa forma a identificação da causa(s) e causador(es) do dano ambiental.

Ou seja, como vimos já, o PPP<sup>100</sup> apresenta-se com as finalidades essenciais de prevenção e equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas de protecção do ambiente, relegando-se para a responsabilidade civil ambiental a reparação dos danos causados ao ambiente e para os instrumentos de comando e controlo, a punição dos poluidores (tendo como vocação uma intervenção *a priori* e não *a posteriori* - quando os danos já ocorreram).

Na sequência da aplicação do referido princípio, ao poluidor cabe, então, uma de duas opções: ou deixa de poluir, ou suporta um custo económico a favor do Estado<sup>101</sup>.

O Estado, por sua vez, deve afectar as verbas obtidas por esta via e proporcionais, aos custos de precaução e prevenção de danos ambientais, e a acções de protecção do ambiente (desta forma revelando o escopo da aplicação do PPP, anterior e independente à ocorrência de danos).

Os poderes públicos responsáveis pelo ambiente passam, assim, a dispor de verbas que podem destinar ao combate à poluição, sem com isso onerar os contribuintes em geral. Apresentando-se tal possibilidade como outra grande vantagem do PPP; pois permite criar fundos

---

<sup>100</sup> O qual foi definido pela Recomendação adoptada pelo Conselho da OCDE em 1972, nos seguintes termos: " PPP significa que o poluidor deve suportar os custos desenvolvendo medidas de controlo da poluição decididas pelas autoridades públicas para garantir que o ambiente esteja num estado aceitável".

<sup>101</sup> O poluidor ou adopta todas medidas necessárias para evitar a poluição, ou mantém o nível de produção e poluição nas mesmas condições e suporta os custos que de tal actuação decorrem.

alimentados pelos poluidores dos quais sairão as verbas que o Estado deve afectar ao combate à poluição evitando que os contribuintes tenham de custear, através dos (muitos) impostos que já pagam, as medidas tomadas pelos poderes públicos para protecção do ambiente.

Esta política, é comumente denominada de "*reciclagem de fundos*", ou de "*equilíbrio do orçamento ambiental*"<sup>102</sup>, e consiste na angariação coactiva de fundos entre os poluidores, destinados ao financiamento da política de protecção do ambiente, permitindo assegurar equidade na redistribuição dos custos sociais da poluição e, sobretudo, uma protecção eficaz e mais económica do ambiente.

Nesta linha de orientação, os custos de limpeza e compensação do dano ou da sua ameaça iminente devem ser suportados pelo poluidor, e não pela comunidade que não concorreu para a produção de tais efeitos negativos, sob pena de podermos estar, indirectamente e por via do Orçamento do Estado, a subvencionar essa poluição.

Para além do que fica dito, e a reforçar a nossa opinião de que o objecto do PPP não foi atentado com a criação do FIA, pesa o facto de o primeiro mecanismo a entrar em acção quando existem danos ao ambiente, ou a ameaça iminente da sua ocorrência, e com vista à sua reparação, ser, então, o da responsabilidade civil em termos ambientais.

Actuação em primeira linha, pois como já afirmámos, é pelos agentes mais próximos e com potencialidades de serem mais afectados, que os problemas ambientais encontram a melhor resolução. Não olvidando que a responsabilidade civil ambiental, comporta também, em si, a vertente supra referida, de sensibilização do poluidor, na medida em que proporciona a sua adaptação às necessidades que se mostram mutáveis, com o tempo e as circunstâncias, pela

---

<sup>102</sup> Aragão, Alexandra – *Cadernos do CEDOUA: Direito Comunitário do Ambiente*, Almedina.

representação da realidade e da aproximação da fonte de financiamento que o mecanismo representa, à implementação da solução.

Tal responsabilidade, como vimos, pode ser individual (a assacar a poluidores enquanto pessoas individuais ou enquanto pessoas colectivas) ou colectiva (no sentido da comparticipação solidária dos vários intervenientes que, com um maior ou menor grau de culpa, contribuíram para a produção do dano), consoante exista apenas uma causa identificável do dano ou sua iminente ameaça, ou quando existam vários factores a contribuir para a mesma – termos em que a responsabilidade será assacada, assim, solidariamente.<sup>103</sup>

Todavia, sempre será importante que o gestor do fundo tenha em consideração que a intervenção do FIA, no caso de substituição do responsável (ou porque este não poderá actuar atempadamente, ou porque a descoberta do destinatário a quem assacar responsabilidade não foi efectuada com sucesso), será, sempre que possível, de *ultima ratio*, sob pena de podermos entrar num esquema de desresponsabilização dos infractores ambientais. – Que não é, com certeza, o que se pretendeu com a criação do FIA.

Apenas poderemos obstar a essa eventual *despenalização* se forem envidados todos os esforços legalmente possíveis para que seja assacada a responsabilidade pelo dano ambiental ou pela ameaça iminente desse dano aos verdadeiros responsáveis.

Ou seja o FIA, na sua vertente de fundo de garantia e fundo de indemnização, deve ser constituído, e deve também actuar, como subsidiário, isto é, apenas quando for impossível o accionamento de outros meios aptos à satisfação do mesmo fim (como a responsabilidade civil, o seguro ou as garantias bancárias).

---

<sup>103</sup> Relembra-se que, para que possa ser estabelecido o nexo de causalidade entre o dano e a actividade causadora do mesmo, basta apenas a verosimilhança e a probabilidade de o dano poder ter a sua causa no facto – veja-se o artigo 5.º do diploma que estabelece o regime da responsabilidade civil ambiental.

Neste sentido, é dada ao poluidor a possibilidade de, actuando livremente, anular os prejuízos causados pelos seus próprios actos; pelo que, só posteriormente o Estado poderá vir a ser chamado, na sua vertente de garante da tutela ambiental efectiva, a impedir a verificação de pesadas injustiças sociais, como as que resultariam das situações em que a urgência das mesmas não se revelasse compatível com a demora e a onerosidade associadas aos mecanismos que permitam efectivar a responsabilidade do poluidor.

Diga-se que, de uma forma geral, têm de ser criados mecanismos para que ambas as partes envolvidas no processo de dano (poluidor e lesado), vejam garantidas as possibilidades de procura de solução de litígios por outras vias, que não apenas a dos fundos públicos.

A existência destes últimos pode, por si só, dissuadir a adopção de coberturas financeiras, deixando o agente económico de se ver confrontado com a razão de ser dessa despesa, por saber que existirá, sempre, um fundo público que obviará ao ressarcimento das despesas indemnizatórias. Todavia, tal não ocorrerá no território nacional, uma vez que, a partir de 1 de Janeiro de 2010, será obrigatória a constituição de uma garantia financeira, nos termos da responsabilidade civil ambiental<sup>104</sup>.

Em complemento, e também para que todo o sistema não se veja subvertido, os fundos devem ter associados os devidos mecanismos de sub-rogação, que lhes permitam recuperar do poluidor, o montante dispendido no ressarcimento da vítima; também para que aquele poluidor não considere que tal constituirá um preço por um direito a poluir de que o mesmo será detentor - O que sucede no caso do FIA, ao prever como receitas próprias (artigo 6.º, n.º 1, alínea e)), o reembolso

---

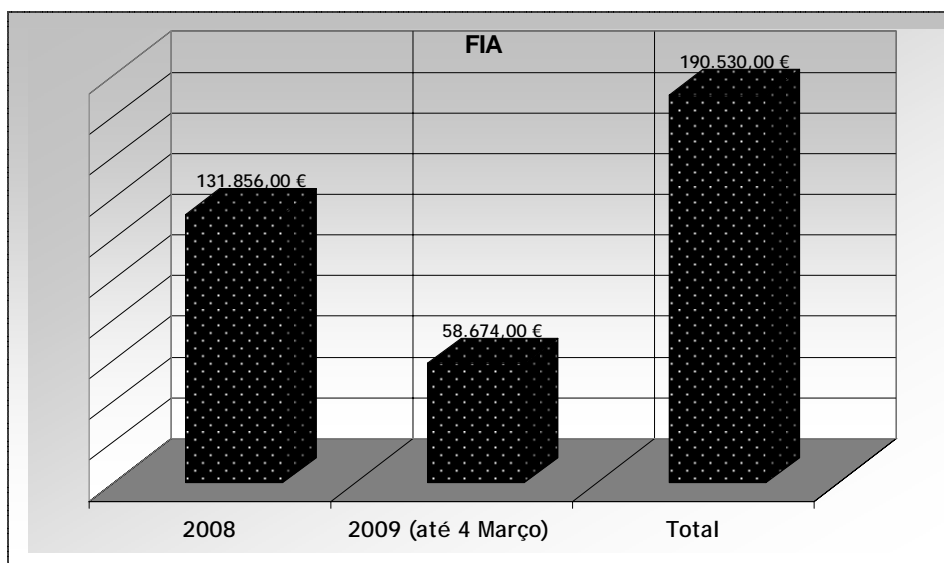
<sup>104</sup> Artigos 22.º e 34.º do diploma que regulamenta a matéria.

dos montantes e despesas avançadas através de sub-rogação ou do direito de regresso<sup>105</sup>.

Pese embora os fundos tenham receitas próprias, tendo em conta todos os atentados de que vem sendo alvo o ambiente, as mesmas podem vir a revelar-se parcas.

Diga-se, que esse é também o caso particular do FIA<sup>106</sup>. Fundo, que desde Dezembro de 2006<sup>107</sup>, devia ter visto reverter a seu favor o produto das coimas ambientais cobradas. Sendo que, em Março de 2009, o fundo dispunha de cerca de 190.000€ (em 2008, recebeu 131.856€, tendo sido pagos cerca 264.000€ de coimas por infracções ambientais, de Julho a Dezembro de 2008; já em 2009, entraram, até 4 de Março, 58.674€, perfazendo um total de 190.530€).

A evolução dos montantes do FIA em representação gráfica:



Como se constata, é um valor irrisório, sobretudo se tivermos em atenção uma importante missão do FIA: a resolução de situações de

<sup>105</sup> Não obstante, e como já afirmámos, não encontrámos indícios de o FIA estar já dotado da devida regulamentação que lhe permita regular os termos de obtenção de tais receitas.

<sup>106</sup> Tal como resulta do artigo do Jornal Público de 15 de Março de 2009. In, [http://www.ecoblogue.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3236&Itemid=3](http://www.ecoblogue.net/index.php?option=com_content&task=view&id=3236&Itemid=3).

<sup>107</sup> O ano de 2006 constituiu o prazo máximo que o Governo tinha para regulamentar o FIA. Mas, como já se viu, o regulamento só foi publicado mais de um ano e meio depois, em Julho de 2008.

passivo ambiental (como será o caso de recuperação de minas abandonadas, que existem em número considerável no nosso país).

Só até Dezembro de 2008, os projectos que se candidataram ao QREN, representam um investimento total de 79,5 milhões, visando sítios contaminados, cuja recuperação envolve a participação do Estado, através de empresas ou organismos públicos. Nesta perspectiva, o valor do FIA supra referido, quase não chega a ter representatividade perante o montante da comparticipação nacional necessária para garantir os fundos comunitários para aqueles projectos (sem esquecer que nenhum projecto pode receber, por norma, mais de 20% das verbas anuais disponíveis do FIA<sup>108</sup>).

Não obstante, constituem receitas próprias do FIA, as dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento de Estado; o produto das taxas, contribuições ou impostos que lhe sejam afectos; a parcela do produto das coimas que lhe seja afecta nos termos da lei; o montante das indemnizações e compensações que lhe sejam devidas em virtude do financiamento de medidas ou acções de prevenção ou reparação de danos ou de perigo de danos ambientais, bem como as multas que lhe sejam afectas; o reembolso dos montantes e despesas avançadas, por intermédio do mecanismo da sub-rogação ou do direito de regresso; os rendimentos provenientes da aplicação financeira dos seus capitais; os rendimentos provenientes da alienação, oneração ou cedência temporária do seu património; o produto das heranças, legados, doações ou contribuições mecenáticas que lhe sejam destinadas; e quaisquer outras receitas que lhe venham a ser atribuídas ou consignadas por lei ou por negócio jurídico.”

---

<sup>108</sup> Mesmo o projecto de menor valor que se tinha candidatado até à data referida, ou seja, a reabilitação de uma célula de lamas da estação de tratamento de efluentes industriais de Alcanena, não poderia beneficiar automaticamente do fundo. O seu custo era de 247.200 euros, com uma comparticipação nacional de cerca de 74 mil euros; o que representaria 38% do montante que à data referida o FIA detinha.



Face ao exposto, e tendo em conta a missão a que foi adstrito o FIA<sup>109</sup>, de acordo com a distinção das várias tipologias de fundos constante do Capítulo I desta Parte III do presente trabalho, e efectuada por *Tiago Souza d'Alte* em relação aos fundos, em geral, podemos afirmar que o FIA, no seu caso particular, se apresenta dotado de características atribuídas a vários tipos de fundos; tais como:

\* Fundo autónomo - Na medida em que é dotado de autonomia administrativa e financeira (artigo 2.º do respectivo diploma). Administrativa, porque apesar dos serviços administrativos do FIA serem assegurados pela Secretaria-Geral do MAOTDR, são-no de forma autónoma, detendo o fundo capacidade para elaboração de programas ambientais eficientes e eficazes, em ordem à aplicação tempestiva dos seus recursos (aliás, essa é uma área chave de intervenção do FIA – as reparações urgentes); e financeira, pois o seu orçamento é individualizado, e gerido de forma individualizada (uma vez que estão determinadas as receitas e despesas próprias do mesmo).

\* Fundo de garantia, pois actuando em substituição do poluidor por razões que se prendem com a urgência na reparação, e em ordem a evitar que o lesado tenha que suportar também os inconvenientes que lhe adviriam da intervenção legal para o ressarcimento junto do poluidor, o FIA é dotado de mecanismos que lhe permitem o exercício do direito de regresso junto do poluidor (exercício que, como dissemos, julgamos carecer de regulamentação). E fundo de compensação, uma vez que no exercício do seu dever de protecção e de garante do

---

109 Artigo 3.º do diploma que o regula: "(...) financiar iniciativas de prevenção e reparação de danos e componentes ambientais naturais ou humanas, sejam eles resultantes de acção humana ou produto das forças da natureza, que exijam uma intervenção rápida ou para os quais se não possam mobilizar outros instrumentos jurídicos e financeiros, nomeadamente respeitantes à: a) Prevenção de ameaças graves e iminentes a componentes ambientais naturais ou humanos; b) Prevenção e reparação de danos a componentes ambientais naturais ou humanos resultantes de catástrofes ou acidentes naturais; c) Eliminação de passivos ambientais; d) Reparação de danos ambientais cuja prevenção ou reparação não possa ser concretizada nos termos do regime da responsabilidade civil ambiental; e) Actuação em quaisquer outras situações de mora, dificuldade ou impossibilidade de imputação ou ressarcimento de danos a componentes ambientais naturais ou humanos."

ambiente, o Estado assume o pagamento de indemnizações de recuperações ambientais em situações em que a identificação do poluidor não é possível; todavia, tendo em conta a proveniência das receitas do FIA<sup>110</sup>, tais pagamentos são, na sua génese, suportados pelos poluidores (em estreita ligação com o PPP).

\* Fundo de rotação - Na medida em que para o financiamento de projectos cuja execução se enquadre no seu âmbito de actuação podem vir a ser afectas 20% das suas verbas anuais por projecto; pois ao contrário dos fundos de caixa, não se esgota com a verba que inicialmente lhe tenha sido atribuída, e também não aplica apenas os rendimentos provenientes da aplicação financeira das suas verbas, como sucede com os fundos de dotação.

\* Fundo de financiamento e de investimento. Distinção que se prende com a afectação das despesas do FIA. Assim, será de financiamento na medida em que as suas verbas se destinam (num rácio de 20% por projecto) a financiar projectos desenvolvidos por outras entidades – mas apenas públicas – previamente submetidos à sua apreciação e aprovação. Fundo de investimento, pois no âmbito da sua gestão, cumpre decidir da eventual realização de aplicações financeiras das suas verbas – sendo que o legislador deixa em aberto a possibilidade de tal aplicação ser unicamente em activos ambientais (como por exemplo, a transacção das licenças de emissão de gases com efeito de estufa) ou também em activos financeiros propriamente ditos (acções, obrigações, futuros, etc).

\* Fundo aberto – Pois permite um contínuo crescendo das suas receitas, não se encontrando o seu património financeiro definitivamente realizado. Para tal conclusão, basta apelar ao facto de ao mesmo serem destinados os montantes estabelecidos nos termos da lei, das coimas

---

<sup>110</sup> Como 50% do produto das coima aplicadas, o montante proveniente das taxas, impostos e multas que lhe sejam destinados; todos, financiamentos do FIA que são suportados por poluidores.

ambientais aplicadas; pois será 50% do total do montante de tais coimas, desconhecendo-se, no entanto, qual o montante das coimas que irá ser apurado. Ainda, e sobretudo, a classificação como receita própria do FIA, de outras quaisquer receitas que lhe venham a ser atribuídas ou consignadas por lei ou por negócio jurídico;

\* Fundo de fontes diversificadas, pois o FIA é financiado através daquelas receitas que apelidámos como resultantes da vontade política, das que são reflexo da actuação directa do FIA, daquelas que são reflexo da intervenção indirecta do FIA, e ainda das receitas que resultam da vontade privada; e não apenas de uma única fonte.

\* Fundo geral - Por contraposição aos outros dois fundos criados no nosso Ordenamento Jurídico em Agosto de 2009: o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, e o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos, que, como decorre da denominação, se destinam à resolução de problemas específicos nas suas áreas de intervenção; e não já a qualquer situação genérica de atentado ambiental como ocorre com o FIA.

Não temos conhecimento da aplicação do FIA no nosso país; certamente em virtude da regulamentação legal, que julgamos estar em falta, relativa ao funcionamento do fundo, cuja competência para a elaboração foi acometida ao Director do FIA (artigo 4.º, n.º 2, alínea I) do diploma que regula o FIA), que será, por inerência, o Secretário-Geral do MAOTDR (artigo 4.º, n.º 2) exclusivamente afecto às tarefas do FIA e outros fundos administrados pela Secretaria-Geral (artigo 4.º, n.º 2 do Decreto-Regulamentar n.º 57/2002, de 27 de Abril – Regulamento da Secretaria-Geral do MAOTDR).

Será esta regulamentação que estará em falta, referente à gestão do FIA, que permitirá identificar o procedimento de apresentação e selecção de projectos a financiar pelo FIA; e que também determinará

as regras de pagamento dos montantes de financiamento; sendo que desta constarão, igualmente, as regras do reembolso e remuneração dos montantes do FIA.

Face ao exposto, será premente a elaboração e publicação de tal regulamentação, para que ao instrumento jurídico que constitui o FIA, seja possível actuar em prol dos objectivos para que foi pensado.

## CAPÍTULO III

### Aumentar as receitas do FIA

Sendo parcas as quantias que resultam para o total financiamento do FIA, porque a missão deste é ambientalmente desejável, e por isso, nobre, importa encontrar novas fontes de receitas, ou alargar o âmbito de actuação daquelas que se encontram já, em parte, destinadas ao mesmo, por lei.

Aliás, tal era já o desiderato do legislador quando, no preâmbulo do diploma que veio regulamentar o FIA, verteu a seguinte afirmação: *“Espera-se que as receitas próprias do FIA se vão alargando e reforçando progressivamente, à medida que se vá testando também a eficácia da sua acção.”*

Propõe-se então, como forma de aumentar o financiamento do fundo, e também de tornar esse aumento atractivo por compensação de outro benefício ambiental e financeiro, o seguinte:

Nos termos do Regime Geral das Contra-Ordenações Ambientais<sup>111</sup>, 25% do produto das contra-ordenações, é destinado à entidade que aplicou a coima<sup>112</sup>. Portanto, nos termos em que hoje o regime se encontra definido, quanto mais coimas as autoridades competentes aplicarem por infracções ambientais que tenham chegado ao seu conhecimento, maior será o volume de receitas que dispõem.

E, são competentes para a aplicação das coimas, entidades públicas, dotadas de poder de autoridade e às quais a lei atribui competência sancionatória em matéria ambiental (de entre as quais

---

<sup>111</sup> A já analisada Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto, e rectificada e novamente republicada pela Declaração de Rectificação n.º 70/2009, de 1 de Outubro.

<sup>112</sup> Tal como resulta do artigo 73.º do diploma referido na nota anterior (111).

destacamos a Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, as Comissões de Coordenação Regional, e as Autarquias Locais).

Como entidades públicas, estão sujeitas ao Código dos Contratos Públicos (CCP), podendo, no âmbito das aquisições de bens e serviços, e das empreitadas, introduzir especificações técnicas relacionadas com critérios ambientais (como por exemplo, a compra de tinteiros e/ou papel reciclados – obrigatória ou facultativa e valorizada nos termos do programa do procedimento de aquisição).

A Comissão Europeia sublinhou já que o crescimento económico e uma política sã do ambiente são indispensáveis e indissociáveis para alcançar o desenvolvimento sustentável. Tem por isso, sido crescente o reconhecimento das complementaridades da promoção económica com a protecção e promoção ambientais, conseguidas de forma mais eficaz através de políticas de aproveitamento equilibrado e racional dos recursos disponíveis.

Constata-se assim que uma política económica eficiente e sustentada (a médio e longo prazos), será a política que tem na devida consideração a protecção e a promoção dos recursos e valores ambientais.

Com a regulamentação do FIA, em 30 de Junho de 2008 (Decreto-Lei n.º 150/2008), tornou-se efectivo o destino de uma parcela do produto das coimas resultante de contra-ordenações ambientais praticadas pelos sujeitos económicos, para constituição de receita própria do mesmo – 50% (conforme determinado na Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais).

Sendo que, como já se viu, no que concerne às contra-ordenações ambientais, os montantes das coimas são distribuídos da seguinte forma:

50% para o FIA;  
25% para o aplicador da coima;  
15% para a entidade autuante; e  
10% para o Estado.

Não obstante as várias fontes de receita de que dispõe o FIA, verifica-se que as verbas que ao mesmo são efectivamente afectas, são escassas; pelo que, há que procurar aumentá-las.

Pode contribuir-se para tal aumento, e, em simultâneo, para a melhoria das condições ambientais, quer por actuação dos entes públicos com competência sancionatória no âmbito das contra-ordenações ambientais, quer por actuação dos produtores privados.

Face ao exposto, propõe-se uma alteração à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto, e rectificada e novamente republicada pela Declaração de Rectificação n.º 70/2009, de 1 de Outubro) no seguinte sentido:

Os 25% do produto das coimas a atribuir ao aplicador da coima, só o serão na proporção das *compras ecológicas* que aquele fizer; sendo tal percentagem (25%), entretanto, conduzida para o FIA.

Ou seja, quanto mais *compras ecológicas* o aplicador da coima fizer, mais depressa atinge a percentagem do montante da coima que lhe poderia ser destinada.

Através de uma demonstração semestral dos procedimentos concluídos ao abrigo do CCP, seria avaliado o montante das coimas aplicadas que àquele caberia (sendo o restante encaminhado para o FIA), nos seguintes termos<sup>113</sup>:

---

<sup>113</sup> As percentagens propostas, apesar de poderem vir a ser diferentes, são propostas tendo em conta que a produção é já hoje, em grande medida, ecológica, existindo, portanto, um grande leque de escolha para aquisições verdes. Tais percentagens, revelam-se, no entanto, uma proposta que sabemos ambiciosa,

Se 30% dos procedimentos fossem ecológicos, ao aplicador caberiam 10% dos 25% a que poderia vir a ter direito;

Se comprovasse ter realizado 50% de procedimentos ecológicos, caber-lhe-iam 20% dos 25% que poderia vir a auferir; e,

Se comprovasse concluir 60% de procedimentos ecológicos, receberia os 25%.

De dois em dois anos, após análise dos resultados gerais (por uma entidade isenta), a percentagem dos procedimentos que resultassem em aquisições ecológicas, e tendente a alcançar uma maior percentagem do montante das coimas aplicadas, seria actualizada, no sentido de podermos almejar, *qui ça*, a realização de 100% de compras ecológicas (que corresponderiam, então, aos 25%).

Portanto, às entidades que aplicam as coimas em sede de contra-ordenações ambientais, apenas caberiam os tais 25%, se e na medida em que os alcançassem, mediante a realização proporcional e comprovada de *compras ecológicas*.

Caso a entidade que aplica a coima não conseguisse demonstrar a sua actuação em prol do ambiente, mediante a realização de um, cada vez maior, número de *compras ecológicas*, aquela percentagem reverteria, a título definitivo, para o FIA.

É em ordem a uma actuação cada vez mais consciente em favor do ambiente e à manutenção do seu estado como ecologicamente equilibrado e sadio, que se propõe que, no início seja exigível apenas uma percentagem razoável de *compras ecológicas* em ordem a permitir o acesso ao montante das coimas aplicadas que pode reverter para os aplicadores da coima, e nos anos seguintes, o aumento dessa mesma

---

mas que julgamos ser merecedora de tal desiderato, uma vez que a imposição normativa dos comportamentos pretendidos deve afirmar-se como imperativa e compensatória de imediato (e não como uma meta a alcançar a médio e a longo prazo).



percentagem de *compras ecológicas* para poder, todavia, aceder, sempre, ao mesmo montante de percentagem das coimas (os 25% já previstos no Regime Geral das Contra-Ordenações).

A percentagem que, eventualmente, possa vir a ser alcançada pela entidade que aplica as coimas ambientais não poderá, contudo, ultrapassar os já referidos 25%, pois o fundo não poderia ver a sua parcela (de 50%) afectada (o que obriga à segurança daquela parcela do montante das coimas que é por lei, ao mesmo destinada).

Pode, e deve antes, o FIA, ver o montante das suas receitas crescer, mediante uma actuação pró-activa dos actores institucionais e económicos que representam os seus papéis na cena política, comercial e social do nosso País.

Crescimento, que por sua vez, importará uma outra actuação ambientalmente desejável: uma produção mais amiga do ambiente resultante da exigência da realização de *compras ecológicas* por parte das entidades públicas visadas com a presente proposta – todas aquelas às quais tenham sido atribuídas, por lei, competências sancionatórias ao nível ambiental.

Estas entidades, pese embora, *ab initio*, possam ver diminuir as suas receitas, ficarão mais incentivadas para uma actuação cada vez mais desejável ambientalmente, na medida em que dela resultará um aumento das receitas provenientes da aplicação de coimas provenientes das contra-ordenações ambientais, bem como um aumento das aquisições ecológicas que efectuavam já, por certo, antes da presente proposta.

---

Aliás, tem sido esse o sentido legislativo em Portugal – veja-se o quão ambiciosa se apresentou a lei do tabaco.

Não obstante, sempre durante este processo, reverterão para os aplicadores da coima, as custas decorrentes de cada processo contra-ordenacional<sup>114</sup>.

Da actuação assim proposta dos entes públicos, poderá resultar um aumento da consciência ambiental da população em geral; na medida em que esta actuação, por seu turno, poderá, também ela, ser avaliada e valorizada por parte da população que procurará, assim, igualmente actuar em conformidade.

Isto é, para que seja possível, algum dia, atingir um estágio ambientalmente óptimo, ou para em tal sentido se caminhar, ainda é necessário um enorme esforço de sensibilização ambiental de todos os seres, racionais, actuates no planeta.

Essa sensibilização, como na maioria das situações, pode ser alcançada pela imitação de condutas socialmente aceites e promovidas, de entre as quais se encontra a actuação em prol do ambiente, sua protecção, manutenção e promoção.

Será, assim, sempre desejado o desenvolvimento sustentável, o qual, inequivocamente representa uma resposta às necessidades do presente sem que fique comprometida a capacidade de resposta das gerações vindouras às necessidades que razoável e previsivelmente, estas terão que vir a satisfazer.

Às gerações presentes cumpre a assumpção de um compromisso com as futuras, que consiste na conservação dos recursos até aqui chegados, na sua qualidade (consubstanciada na capacidade de satisfação de necessidades) e no futuro acesso aos mesmos em idênticas condições. – Aliás, em conformidade com o princípio da solidariedade entre gerações, que tem subjacente a ideia de justiça

---

<sup>114</sup> Tal como resulta do artigo 57.º do Regime Geral das Contra-Ordenações Ambientais.

geracional, que vemos constitucionalmente consagrado (art. 66.º, n.º 2, alínea d), *in fine*).

Compromisso expresso de forma sábia num antigo provérbio hindu de Kashmira: *“Nós apenas pedimos o mundo emprestado aos nossos filhos – um dia vamos ter de lho devolver.”*<sup>115</sup>

Assim, também pela mensurabilidade da actuação pública ambiental, e da sua *volitas*, a sociedade de risco em que vivemos, se unirá em torno dessa tão nobre causa: o *Ambiente*.

Tal mensurabilidade, pode ser apreciada através de uma série de exigências com que quotidianamente se depara a máquina Estatal: os movimentos ecologistas e, de um modo geral, a trama difusa da ecologia social que exigem ao Estado a articulação político-jurídica de novas medidas de protecção do ambiente, condenando em simultâneo, a má aplicação das existentes. Por outro lado, existem amplos sectores da sociedade que exigem uma política de crescimento económico, de desenvolvimento industrial de zonas rurais, de investimento público em infra-estruturas, de regulação da disciplina do solo, de tolerância urbanística em zonas com interesse turístico, etc.

A referida mensurabilidade será sobretudo alcançada pelo controlo das decisões políticas por parte da opinião pública, no que concerne à utilização de mecanismos económicos na promoção do equilíbrio ecológico – mecanismos como o FIA; desta forma impulsionando o processo de ajustamento de prioridades e fomentando uma maior responsabilização das entidades públicas na tarefa de defesa e promoção ambiental.

Mas no âmbito deste trabalho, a mensurabilidade que aqui alvitramos, não passa de uma proposta a merecer futuro e mais cuidado desenvolvimento.

## CONCLUSÃO

O Meio Ambiente, como condicionante da vida e da pessoa, compreende variadíssimos interesses, que exigem formas muito díspares de protecção jurídica; sendo, por isso, a adequação e a correcção das condutas, actuações e posturas uma exigência social e um verdadeiro requisito de socialização.

Aceitar e assumir a existência do desenvolvimento sustentável, comporta, pois, o pressuposto de que, ao lado do desenvolvimento económico e social, desempenha um papel imprescindível, a ponderação da preservação do ambiente, mormente de todos os componentes ambientais, na medida em que representam critérios de opções de desenvolvimento.

É cada vez maior a aceitação pelo contribuinte da justiça da obrigação tributária, ao saber, de forma transparente, que a existência desses mesmos tributos é justificada pela necessária realização de despesa ambiental, que se traduz num real e efectivo ganho de bem-estar social<sup>116</sup>.

Assim é que a regulação jurídica do ambiente pode ser definida como o conjunto de *trocas* impostas por lei sobre a economia, em ordem a permitir o respeito pelos ecossistemas sem provocar o colapso do crescimento económico das áreas degradadas.

---

<sup>116</sup> Facto igualmente constatado quando se apresentou a previsível introdução de um adicional do imposto petrolífero, para o Fundo Florestal Permanente (adicional já previsto na Lei de Bases da Política Florestal – Lei n.º 33/1996, de 17 de Agosto) – fazendo contribuir os automobilistas para o reforestamento do país: também a opinião pública começou a compreender aquilo que todos temos a ganhar se cada um de nós pagar pelo custo ambiental que provoca. – Vide Sérgio Vasquez: ‘O adicional para o Fundo Florestal Permanente, consignação de receitas e protecção ambiental’ – *Ciência e Técnica Fiscal: Bol. DGCI* (Ano 2003, mês 411-412).

Pode pois concluir-se que o Estado foi encontrar nos fundos ambientais instrumentos que lhe permitem executar ou financiar iniciativas públicas ou privadas em prol do ambiente.

Estes fundos, que carecem de mais e maiores fontes de financiamento, chamados a resolver velhos e novos problemas, podem ser uma ferramenta para a implementação de estratégias ambientais, bem como uma forma de organização, flexibilização e coordenação da assistência pública ao desenvolvimento ambiental.

É nesta medida que no presente trabalho se propõe uma alteração à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, para que o FIA possa ver aumentar as suas receitas.

Da alteração proposta, resultará um outro ganho ambiental: a promoção de uma produção verde; ou seja, a proposta que está na base deste trabalho implica que as entidades com competência para aplicação de coimas ambientais só tenham direito aos 25% do montante da coima que lhes possam vir a ser atribuídos, se e na medida em que comprovarem realizar determinada percentagem de compras ecológicas.

Da proposta resultaria um aumento das receitas do FIA (pois não sendo comprovada a realização da percentagem exigida de compras ecológicas, o montante reverteria para o FIA) e aumento das compras ecológicas: uma dupla valia ambiental.

Era nossa intenção no âmbito deste trabalho, apresentar a posição de representantes de algumas entidades decisoras (em termos apenas e tão-só exemplificativos, e não já representativos dos organismos-tipo), como um Presidente de Câmara, um Presidente de uma Comissão de Coordenação Regional e o Director-Geral da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território<sup>117</sup>;

---

<sup>117</sup> Ver Anexo I com o texto das entrevistas realizadas.

todavia, esta apenas poderá vir a ser apreciada não já no âmbito deste trabalho, e caso tais entidades nos venham a dotar de informação atinente a tais posições.

Também, a avaliação a que ora propomos submeter a actuação pública, será, apenas e tão-só, um desafio que aqui fica para o futuro.

Este, esperamo-lo breve, e na sequência da implementação da medida a que dedicámos este trabalho, em prol de um cada vez melhor e mais cuidado ambiente.

## ANEXO I

No âmbito da realização do presente trabalho, foi solicitada a colaboração da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e Câmara Municipal de Coimbra, tendo-lhes sido apresentado o tema e as questões objecto de uma posição das referidas entidades.

As entidades em questão têm competência para a aplicação de contra-ordenações ambientais (ex. resíduos sólidos), às quais é aplicável a Lei n.º 50/06, de 29/08, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 89/09, de 31/08 e objecto de Declaração de Rectificação n.º 70/2009, de 1/10 (Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais); e, como entidades públicas que são, estão sujeitas ao Código dos Contratos Públicos (CCP), podendo, no âmbito das aquisições de bens e serviços, e das empreitadas, introduzir especificações técnicas relacionadas com critérios ambientais (ex. compra de tinteiros reciclados – obrigatória ou facultativa e valorizada nos termos do procedimento de aquisição).

Em 30/06/2008, foi criado o Fundo de Intervenção Ambiental (Decreto-Lei n.º 150/2008), que tem como objectivo a prevenção e reparação de danos a componentes ambientais naturais e humanas; o referido fundo actua na prevenção de ameaças graves e de danos às componentes ambientais, na eliminação de passivos ambientais, na reparação de danos ambientais cuja concretização não é passível por responsabilidade civil ambiental, nas situações de mora, dificuldades ou impossibilidade de imputação, suporta os encargos do estado decorrentes de responsabilidade civil, e financia (máximo até 20%) os projectos apresentados por entes públicos, no âmbito da sua actuação.

De entre as suas receitas, temos as dotações do orçamento de Estado, o valor das taxas e impostos afectos, a parcela do produto das coimas que lhe seja afecta, as indemnizações e compensações devidas em virtude do financiamento de acções de prevenção, o reembolso das despesas avançadas, o rendimento da aplicação financeira do seu património, heranças, legados, etc., e quaisquer receitas que lhe venham a ser atribuídas por lei ou negócio jurídico.

Refira-se que, no que concerne às contra-ordenações ambientais, os montantes das coimas são distribuídos da seguinte forma:

- 50% para o FIA;
- 25% para o aplicador da coima;
- 15% para a entidade autuante; e
- 10% para o Estado.

Verifica-se que as dotações do FIA são escassas; pelo que, há que procurar aumentá-las.

Pode contribuir-se para tal aumento, e, em simultâneo, para a melhoria das condições ambientais, quer por actuação dos entes públicos com competência sancionatória no âmbito das contra-ordenações ambientais, quer por actuação dos produtores privados.

Face ao exposto, propõe-se uma alteração à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais no seguinte sentido:

Os 25% do produto das coimas a atribuir ao aplicador da coima, só o serão na proporção das compras ecológicas que aquele fizer; sendo tal percentagem (25%), entretanto, conduzida para o FIA.

Ou seja, quanto mais compras ecológicas o aplicador da coima fizer, mais depressa atinge a percentagem do montante da coima que lhe seria destinada.



Através de uma demonstração semestral dos procedimentos concluídos ao abrigo do CCP, seria avaliado o montante das coimas aplicadas que àquele caberia (sendo o restante encaminhado para o FIA), nos seguintes termos:

Se 30% dos procedimentos fossem ecológicos, ao aplicador caberiam 10% dos 25% a que poderia vir a ter direito;

Se comprovasse ter realizado 50% de procedimentos ecológicos, caber-lhe-iam 20% dos 25%;

Se comprovasse concluir 60% de procedimentos ecológicos, receberia os 25%.

De dois em dois anos, após análise dos resultados gerais (por uma entidade isenta), a percentagem dos procedimentos seria actualizada, no sentido de podermos almejar a realização de 100% de compras ecológicas (que corresponderiam, então, aos 25%).

A questão que se coloca é se, na óptica de cada entidade pública, tal proposta, que julgo ser desejável, se mostra viável (em termos de uma eventual diminuição da receita, poder, no entanto, importar uma maior contribuição para o ambiente); se, em prol do ambiente, deveria a mesma ser aprovada e aplicada às entidades públicas com competências ambientais sancionatórias; se Portugal estará preparado para uma tão ambiciosa actuação ambiental; se a adesão pública à proposta seria mais firme se baixássemos as metas propostas – por ex., em 10%?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Textos Legais:

Código Civil, artigo 1346.º

Decreto-Lei n.º 433/1982, de 27 de Outubro

Decreto-Lei n.º 356/1989, de 17 de Outubro

Decreto-Lei n.º 244/1995, de 14 de Setembro

Decreto-Lei n.º 232/2001, de 17 de Dezembro

Lei n.º 11/1987, de 7 de Abril

Decreto-Lei n.º 224-A/1996, de 26 de Novembro

Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro

Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro

Lei n.º 33/1996, de 17 de Agosto

Decreto-Lei n.º 235/2000, de 26 de Setembro

Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto

Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto

Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho

Lei n.º 38/2004, de 24 de Agosto

Directiva 2003/87/CE, de 13 de Outubro

Directiva 2004/101/CE, de 27 de Outubro.

Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 72/2006, 24 de Março.

Directiva n.º 2004/35/CE, de 21 de Abril, do Parlamento Europeu

Lei n.º 59/2005, de 11 de Setembro

Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto

Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto

Declaração de Rectificação n.º 70/2009, de 1 de Outubro

Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro

Decreto-Lei n.º 278/2009, de 12 de Outubro

Decreto-Lei n.º 147/2008, de 15 de Junho

Decreto-Lei n.º 150/2008, de 30 de Junho

Decreto-Regulamentar n.º 52/2007, de 27 de Abril

Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Julho

Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho

Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto

Lei n.º 58/2008, de 29 de Dezembro

Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de Agosto

Decreto-Lei n.º 172/2009, de 3 de Agosto

Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, de 11 de Outubro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, de 7 de Maio

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa)

### **Livros:**

D'ALTE, Tiago Souza, *Fundos Públicos Ambientais – Análise Jurídico-Financeira - relatório de mestrado de Direito Financeiro*: Outubro de 2007 (Faculdade de Direito de Lisboa)

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *Direito Público do Ambiente, Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem*, Almedina

ARAGÃO, Alexandra – *Direito Comunitário do Ambiente*, Cadernos do CEDOUA, Almedina

ARAGÃO, Alexandra – *O Princípio do Poluidor Pagador, Pedra Angular do Direito Comunitário do Ambiente*, Coleção *Studio Jurídica*, Coimbra Editora, 1997

BACHELET, Michel – *A ingerência ecológica: direito ambiental em questão*, Instituto Piaget, 1997

CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, Coimbra Editora, 2007

CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 1997

CREPALDI, Giampaolo e TOGNI, Paolo – *Ecologia ambiental e ecologia humana - Políticas do ambiente e a Doutrina Social da Igreja*, Diel, Lda., 2008

DORAL, José António, *La protección ambiental*, Humana Jura

HENSON, Robert, *Rough Guide, Alterações Climáticas*, Edição Portuguesa, Civilização Editores, Lda., 2009

MCRORY, Richard, *Relatory Enforcement and Sanctions Act 2008*, de 21 de Julho de 2008

OLIVEIRA, Rodrigo Esteves, *Os princípios gerais da contratação pública*, Estudos de Contratação Pública, Vol.I, Coimbra Editora, 2008

PORTO, Manuel Carlos Lopes, *Teoria de Integração e Políticas Comunitárias Face aos Desafios da Globalização*, 4ª. Edição, Almedina

SÁNCHEZ, António Cabanillas, *La reparación de los daños al medio ambiente: El significado jurídico del medio ambiente*

SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes, *Contra-Ordenações, Anotações ao regime geral*, 2.<sup>a</sup> Edição, Visilis Editorial - Dezembro de 2002

SOARES, Cláudia Dias, *O Imposto Ambiental, Direito Fiscal do Ambiente*, Cadernos do CEDOUA, Almedina

STERN, Nicholas, *O Desafio Global, Como enfrentar as Alterações Climáticas criando uma nova Era de Progresso e de Prosperidade*, Colecção Gulbenkian Ambiente, 1.<sup>a</sup> Edição, Esfera do Caos, Junho de 2009

VIANA, Cláudia, *A relevância económica dos contratos públicos no espaço internacional*, Estudos de Contratação Pública, Vol.I, Coimbra Editora, 2008

VILAÇA, José Luís e HENRIQUES, Miguel Gorjão, *Tratado de Amesterdão*, 3.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra

WALKER, Gabrielle e KING, Sir David, *Hot Topic, Como combater o aquecimento global*, 1.<sup>a</sup> Edição, Publicações D. Quixote, Fevereiro 2008

### **Artigos em Revistas e Jornais:**

"Teoria do Direito e Ecologia: Apontamentos para um Direito Ambiental do Século XXI". – *Lusíada: Revista de Ciência e de Cultura* N.1-2, 2002

"Ambiente e Desenvolvimento – Enquadramento e Fundamento do Direito do Ambiente", *Direito do Ambiente*, INA, Oeiras, 1994

"Notre avenir à tous" », *Editions du Fleuve*, Montreal, 1988

"Le développement durable: la fin et les moyens" – In - *L'Observateur de l'OCDE* - Ano 1990, Juin/Juillet

"The Environmental Performance of Public Procurement, Issues of Policy Coherence", OCDE

AFONSO, Lina e CIDAC, "Consumo Público Consumo Ético", *Cadernos de Comércio Justo*, n.º 2

BARBIER, B. Edward e MARLANDYA, Anil, "The conditions for achieving environmentally sustainable development", In *Europeean Economic Review*, Vol.34, n.º 2-3, May 1990

BARDE, Jean-Philippe, "Le développement Durable: la Fin et les Moyens", In *L'Observateur de L'OCDE*, Juin/juillet 1990

BORGHESI, Simone, "Intergenerational altruism and sustainable development", In *Bactia Fiesolane, San Domenico (FI): European University Institute*, 1999

CANOTILHO, Gomes: "Actos Autorizativos Jurídico-Públicos e Responsabilidade por Danos Ambientais", In *Separata do Volume 69 do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1993

CITRO, Cesane, "Il Fondo di Garantia per le Vittime della Strada", In *Rivista di Diritto, Economia e Finanza della Assicurazione Private*

CZARNEZKI, Jason J., "The Utility of Non-Use Values in Natural Resource Damage Assessments", In *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 32, n.º3, 2005

DIAS, José Eduardo Figueiredo, "A licença ambiental e o controlo integrado da PCIP", In *Revista do CEDOUA*, Ano IV\_1.01

DOMINGUES, José Marcos, "As taxas ambientais no direito brasileiro", In *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, N.º 17\_ Ano IX\_ 1.06

FILHO, Ney de Barros Bello, "Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito do ambiente no século XXI", In *Lusíada: Revista de Ciência e Cultura*, n.º1-2, 2002

FOMBAD, Charles Manga, "The effectiveness of environmental protection measures in cameroon's 1994", In *Journal of Environmental Law*, Vol.9, n.º 1, 1997

FRAGA, Jesús Jorden, "La responsabilidad de la Administración con ocasion de los daños al medio ambiente", In *Revista de Derecho Urbanístico*, año 24, n.º119, Ju/Ag/Sp 1990

G. GAMARRA, Armando, "Fundamentalismo Económico y Destrucción de la Naturaleza", In *Comercio Exterior*, Vol. 52, n.º3, 2002

HAWKE, Neil e HARGREAVES, Pamela, "Financing Environmental Improvement: the use of environmental funds in UE and CEE countries", In *European Environmental Law Review* - Vol. 12, n.º4, 2003

KETTLES, Gregg W., "Bad Policy: CERCLA'S amended liability for new purchasers", In *UCLA: Journal of Environmental Law and Policy*, Vol.21, n.º1, 2002/2003

LEITE, José Rubens Moreto e MELO, Melisse Ely, "As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais", In *Sequência: Estudos Políticos e Jurídicos*, Ano 27, n.º55, 2007

LOPES, Pedro Silva, "Danos Ambientais: responsabilidade civil e reparação sem responsabilidade" – In *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente* - Ano de 1997, n.º 8

MAÇÃS, Maria Fernanda, "Os Acordos Sectoriais como Instrumento da Política Ambiental", In *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano II\_ 1.00

MAGALHÃES, José, "Ambiente de Perdição, Acção Popular Ecológica e o Direito às Compensações por Prejuízos Ambientais no Horizonte Português de 1992", In *Revista de Direito Público*, Ano 4, n.º8, 1990

MORENO, José Luís Serrano, "Ecología y Derecho: principios de derecho ambiental y ecología jurídica", In *Editorial Comares*, 1992

MORGENSTERN, Richard D. e PITZER, William A. e SHIH, Jhih-Shyang, "The cost of environmental protection", In *The Review of Economics and Statistics*, Vol.83, n.º4, 2001

NABAIS, José Casalta, "Direito fiscal e tutela do ambiente em Portugal", In *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, N.º 12\_ Ano VI\_ 2.03

PATRIZII, Vincenzo, "Strumenti economici per la tutela dell'ambiente: il caso della modificazioni irreversibili", In *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, Ano 49, n.º4, 1990

PEPPER, David, "Ambientalismo Moderno", *Instituto Piaget*, 2000

SCOVAZZI, Tullio, "State Responsibility for Environmental Harm", In *Yearbook of International Environmental Law*, Vol.12, 2001

VASQUEZ, Sérgio, "O Adicional para o Fundo Florestal Permanente, consignação de receitas e protecção ambiental", In *Ciência e Técnica Fiscal: Bol. DGCI* - Ano 2003, mês 411-412

"Regulação e Responsabilidade Civil no Domínio do Ambiente", In *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 25/26, Jan/Dez 2006

"Environmentally Related Taxes in OCDE Countries – Issues and Strategies", Paris; OCDE – 2001

Encíclica *Caritas in Veritate*, 2009

"Jurisprudência em Matéria de Ambiente Contencioso Civil", CEADCMJ-CEJ;

"Guide des administrations eco-responsables – Connaitre pour agir", *Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie*



"Relatório do Grupo de Trabalho de Apreciação da Política Fiscal Ambiental, Ciência e Técnica Fiscal", In *Boletim da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos*, n.º 399, 2000

PINA, Carlos Costa, Intervenção de 04/05/2001, na 2ª sessão do curso de direito bancário promovida pela Faculdade de Direito de Lisboa, sob o tema "A Estrutura do Sistema Financeiro Português"

PINA, Carlos Costa, "Mercado de Direitos de Emissão de CO2"

SOARES, Cláudia, "*O Imposto Ecológico, Contributo para o Estudo de Instrumentos Económicos de Defesa do Ambiente*", *Studia Jurídica*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, 2001

SOARES, Cláudia, "The use of tax instruments to deal with thw air pollution in Portugal – Ecological modernisation and the use of NEPIs", *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, N.º 11\_ Ano VI\_ 1.03

SOARES, Cláudia, "Enquadramento Comunitário de Auxílios Estatais a Favor do Ambiente", *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano I\_ 2.99

### **Endereços Electrónicos Consultados:**

(entre 1 de Setembro de 2009 e 30 de Dezembro de 2009)

[www.ieei.pt/files/Guia\\_cidadao\\_Ambiente.pdf](http://www.ieei.pt/files/Guia_cidadao_Ambiente.pdf) principio do desenvolvimento sustentável tratado uniao europeia

<http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=6302&versao=1>- M. Manuela Flores Ferreira, CEADC

<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/13550a1240c8116d802573d800589a22?OpenDocument>

[http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/0/5b9b6886e0750b1c8025759000370398?  
OpenDocument](http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/0/5b9b6886e0750b1c8025759000370398?OpenDocument)

[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/)

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pt.pdf)

[http://ribatejoestremadura.quercus.pt/scid/subquercus/defaultarticleViewOne.asp?categorySiteID=68&articleSiteID=1236\)](http://ribatejoestremadura.quercus.pt/scid/subquercus/defaultarticleViewOne.asp?categorySiteID=68&articleSiteID=1236)

<http://www.oseguroautomovel.com/o-que-e-o-fundo-de-garantia-automovel/>

[http://www.ecoblogue.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3236&Itemid=3](http://www.ecoblogue.net/index.php?option=com_content&task=view&id=3236&Itemid=3)